



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

CONSIDERACIONES SOCIO-JURIDICAS DE LA
BUROCRACIA.



FACULTAD DE DERECHO
DIRECCION DE EXAMENES
PROFESIONALES

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GRACIELA RODRIGUEZ PEREZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

" I N D I C E "

"CONSIDERACIONES SOCIO-JURIDICAS DE LA BUROCRACIA"

C A P I T U L O I

LA BUROCRACIA COMO FENOMENO SOCIAL

	Pág.
CONCEPTO ETMOLOGICO Y ACTUAL DE LA BUROCRACIA	1
ANALISIS HISTORICO	6
PANORAMA EUROPEO	13
EVOLUCION DE LA BUROCRACIA EN MEXICO.....	23

C A P I T U L O II

LA BUROCRACIA Y SU REGLAMENTACION CONSTITUCIONAL

ANTECEDENTES HISTORICOS	42
ANALISIS CONSTITUCIONAL BUROCRATICO	57

C A P I T U L O III

NORMATIVIDAD ORDINARIA

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	
ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.....	87
LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.-VIGENTE....	98
LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	
ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.....	139
LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABA JADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.- VIGENTE-.....	142
LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	
ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.....	162
LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.-VIGENTE.....	169

C A P I T U L O I V

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

	Pág.
ASPECTOS GENERALES EN MEXICO	182
EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN OTROS PAISES.....	196
EL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL EN MEXICO	206

C A P I T U L O V

C O N C L U S I O N E S	209
B I B L I O G R A F I A	216

C A P I T U L O I

A).- "CONCEPTO ETIMOLOGICO Y ACTUAL DE LA BUROCRACIA"

El término etimológico de la Burocracia, proviene del vocablo "BUREAU", que se utilizó en un principio para designar la tela que cubría las mesas de los funcionarios franceses durante el siglo XVIII, después se le unió con un sufijo que significaba regla de Gobierno (burocracia), en el siglo XIX el uso peyorativo del término se extendió a diversos países europeos en donde los críticos liberales de los regímenes absolutistas lo utilizaron para desacreditar la actitud intolerante y despota de los funcionarios de los gobiernos autocráticos; desde entonces este sentido peyorativo se ha empleado contra las organizaciones complejas, contra sus normas rígidas, sus procedimientos rutinarios, funcionarios incompetentes, la acumulación de cargos y la concentración del control en manos de unos pocos.

Creemos que una de las definiciones mas acertadas es la que nos brinda Max Weber al señalar que "La burocracia instituye una relación entre autoridades legalmente establecidas y sus funcionarios subordinados, que se caracteriza por ciertos derechos y deberes, relaciones de autoridad entre categorías ordenadas sistemáticamente, nombramiento y ascenso basados en acuerdos contractuales, preparación técnica y experiencia como requisitos formales del empleo, sueldos fijos en dinero, una rigurosa separación entre el cargo y el titular en el sentido de que el funcionario no disfrute de los resortes de la administración y por tanto no se puede apropiarse del cargo, y el trabajo administrativo como ocupación exclusiva" (1)

(1).- Sills L. David.- ET. AL. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Vol. 2. Edit. Aguilar, S.A. México 1979. Pag. 96.

Este vocablo es generalmente aplicable a la organización gubernativa en sus ramas administrativas, aún cuando también aparece en otras organizaciones sociales tales como la industria, comercio, sindicatos, iglesias, instituciones sociales, etc..

Otra opinión nos indica que la Burocracia contiene diversos significados, y en este caso el del área jurídica es el que nos interesa.

Jurídicamente, la burocracia es un término que obtiene plaza y valor pese a su origen político y a su raíz de vocablo despectivo.

Es hasta este siglo cuando el término burocracia adquiere valor e importancia con la aparición del estado intervencionista y de tendencia social.

El estado liberal solo tenía cierto número de funcionarios administrativos, condensaba sus fuerzas en la organización de un ejército y un grupo de personas que se dedicaban a la recaudación de impuestos, la conquista de la enseñanza gratuita originó el aumento del número de funcionarios públicos.

Pero cuando el estado se separa de las doctrinas liberales y empieza a suplir actividades propias de la iniciativa privada, el cuerpo ejecutor de esta nueva política, se convierte en una exagerada cantidad de funcionarios públicos; entendiéndose por empleados o funcionarios públicos, todos los fieles ejecutores de la política intervencionista del estado social.

No obstante, el término burocracia empieza a tomar un sentido despectivo y político puesto que la intervención en las tareas priva

das era cada vez mayor así como el alto costo de sus sueldos, derivándose el acrecentamiento de gravámenes e impuestos fiscales, todo esto unido a la ineficacia de los funcionarios y a las características pasivas y lentas de sus actividades.

A pesar de estas críticas, no podemos negar la necesidad del ejercicio de actividades que llevan a cabo los servidores del estado.

A consecuencia de la complejidad de funciones y aumento de actividades, se tiene que aceptar el reconocimiento de cierta autoridad de gestión y de facultades discrecionales para una meritoria labor.

Algunos autores enfocan a la burocracia como un nuevo poder subordinado al poder ejecutivo y en algunas ocasiones al poder legislativo, y señalan que la inconformidad respecto a la burocracia, se presenta por la falta de un Derecho Administrativo que sea concordante al nuevo Estado de Derecho, y por las deficiencias en la legislación sobre la responsabilidad de funcionarios públicos.

Y continúan diciendo que siempre que el derecho administrativo se supere en nuevos organismos de control que regulen el avance de las actividades encomendadas y se apoye la intervención directa del administrado mediante recursos que el mismo derecho señale; se podrá nulificar el término despectivo de burocracia logrando constituirse ésta, en una institución jurídica.

Roberto K. Merton, define a la burocracia como: "una estructura social formal, racionalmente organizada, implica normas de activi

dad definidas con claridad en las que idealmente, cada serie de acciones esta funcionalmente relacionada con los propósitos de la organización". (2)

Es importante explicar brevemente las principales características de la burocracia y son:

1).- Cargos o empleos cuidadosamente definidos.- Los requisitos solicitados en cualquier cargo en una jerarquía burocrática, las tareas o funciones designadas a quienes lo desempeñan y las relaciones formales que existen entre superiores y subordinados estan explícitamente definidas.

2).- Un orden jerárquico con líneas delimitadas de autoridad y responsabilidad.- Los cargos estan integrados dentro de un orden jerárquico que cuenta con una cadena formal de comando, la jerarquía logra la responsabilidad en cargos específicos y facilita una clara de terminación de la política, además establece perspectivas de mejora - miento para personas que desean hacer carrera.

3).- Selección de personal sobre la base de calificaciones técnicas o profesionales.- Los cargos o puestos burocráticos son ocupados solo por personas que han demostrado su competencia para realizar las actividades requeridas.

La importancia de poder seleccionar personal profesional o técnicamente calificado responde a que los funcionarios capacitados desempeñan mejor sus tareas, sobre todo si se requiere de cierta especialización como es el caso de las sociedades industriales complejas.

(2).- Chinoy Ely.- "La Sociedad, una introducción a la Sociología." - Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1978. Pag. 198.

Los exámenes formales permiten la aplicación de procedimientos impersonales y sistemáticos para probar la capacitación de los solicitantes, convirtiéndose los métodos de selección en una burocracia de importancia decisiva.

4).- Reglas y Reglamentos que rigen los actos oficiales. - Un sistema de reglas específicas y codificadas rigen los actos oficiales de los funcionarios, pues sin este sistema se crearía un ambiente de confusión e ineficacia, los reglamentos formales consiguen una uniformidad de los actos y disminuyen los intereses personales, las predilecciones, preferencias y prejuicios, además el subordinado se encuentra protegido contra las acciones arbitrarias de su superior ya que los actos de superiores y subordinados, están perfectamente delimitados por reglas legalmente establecidas.

5).- Seguridad en el cargo y posibilidad de carrera.- Generalmente después de un período de prueba, se les otorga a dichos servidores la seguridad y permanencia en sus puestos con la finalidad de asegurar un cumplimiento competente y sin prejuicios por parte de los encargados y de estimular su eficiencia, otorgando posibilidades de mejoramiento dentro de la jerarquía, basándose casi siempre en la antigüedad, exámenes formales o mediante el juicio de sus superiores.

Las consecuencias derivadas de la burocracia son diversas, entre algunas se encuentran: los hombres al aceptar los requerimientos exigidos por la burocracia, se convierten en lo que los autores han llamado "Hombre Organización", es decir, eficiente, leal, restringido y conformista.

Respecto a las instituciones educacionales, los futuros - ejecutivos, técnicos, administradores, y en general la mayoría de los graduados en colegios y universidades prefieren concebir un futuro como miembros de alguna gran organización, y hacen a un lado la idea de llegar a ser empresarios o profesionistas independientes adoptando - sus esfuerzos para crear el tipo apropiado y adquieren más confianzas en el grupo, que en la seguridad personal y el individualismo.

Pero tales consecuencias, son parte del precio que debe pagarse en compensación por las ventajas que otorga la burocracia, tales como la racionalización de la organización que hace posible los - admirables logros de la producción y distribución en masa; si los recursos humanos son utilizados eficazmente, la burocracia podría aumentar su contribución colectiva a la sociedad, las reglas y reglamentos garantizan un trato uniforme entre los mismos empleados o funciona- rios, o entre estos y los clientes; y en cierta manera la democracia descansa en formas burocráticas de carácter racional.

B).- "ANALISIS HISTORICO"

La Burocracia es una forma de estructura social que no solo se encuentra en el Gobierno, sino que además en cualquier organización de grandes dimensiones.

La Burocracia aparece por primera vez como una respuesta a los problemas de organización política y militar a que tuvieron que - enfrentarse el antiguo Egipto, China y, en la época de Cristo, la Roma

Imperial.

Debido al desarrollo de grandes organismos tales como la - Iglesia Católica, los sindicatos nacionales e internacionales, las corporaciones modernas, el crecimiento del volumen y radio de acción de instituciones educativas, grupos profesionales, agencias filantrópicas y la gran variedad de asociaciones que se encuentran en la sociedad moderna, la Burocracia se ha considerado como un elemento característico de la vida contemporánea.

La Administración como una actividad institucionalizada, se ha realizado en todas las sociedades complejas, aún cuando los procesos de organización administrativa utilizados, las agencias administrativas, los funcionarios administrativos y su estructura interna han variado de acuerdo a la Sociedad y a la época.

La Burocracia ha sido considerada como uno de los Fenómenos Sociales de mayor trascendencia, pues en las Sociedades Capitalistas los aparatos estatales y las agencias gubernamentales han crecido en - gran escala; además grandes estructuras burocráticas no estatales han influido considerablemente en los asuntos económicos y políticos.

A su vez los países Socialistas están administrados por Or- ganismos Centrales del Partido y del Gobierno, de tal suerte que algunos autores han opinado que la U. R. S. S. es mejor entendida como una Burocracia Compleja.

Existen ciertas discrepancias respecto al fenómeno burocrá- tico, algunos autores señalan a la Burocracia como una tendencia liga-

da a un capitalismo en desarrollo; para otros la burocracia ha sido enfocada como la esencia misma del Socialismo, sin embargo otros estudiosos de la materia, han considerado a la burocracia como una nueva formación social en donde el Estado es el centro y el que dirige finalmente toda la actividad.

Hans Rosenberg, sostiene que el gobierno, a causa de la creciente complejidad de la vida social y la magnitud de las funciones del estado, se ha convertido en una gran empresa que se ocupa principalmente entre otras cosas, de actividades extractoras y prestadoras de servicios, gran parte de la estructura del gobierno se compone de un Sistema de Administración Profesionalizada con una jerarquía de funcionarios de la que depende por completo la Sociedad.

Señala que: Aún cuando vivamos bajo el despotismo más totalitario o en la Democracia más liberal, estamos gobernados en gran medida por una burocracia de alguna clase.

Robert Nisbet, afirma que no hay duda que el instrumento burocrático ha tomado el control, pues solo hay que ver el número acrecentado de corredores burocráticos, los millones de expedientes y de empleados burocráticos organizados en una estructura compleja y sostiene que, otra vez, los medios han conquistado a los fines.

Es necesario señalar dos importantes corrientes que pretenden explicar el "fenómeno burocrático" y son:

La primera encabezada por Max Weber (1864-1920), y la segunda iniciada por Karl Marx; estos dos grandes escritores realizan un profundo análisis respecto a la burocracia, que enseguida explicaremos:

1.- Max Weber.- Parte del estudio de la dominación política elaborando un tipo ideal de la burocracia; define a la dominación, como el ejercicio de la autoridad legítima y sus propios imperativos.

Hace referencia a la autoridad legítima porque señala como elementos de la dominación: "un individuo o grupo que domina, un individuo o grupo dominado, una voluntad de dominar, un mandato y una expresión de sometimiento y aceptación subjetiva, que viene siendo la - "Legitimidad" por la cual los dominados obedecen el mandato"(3)

Dentro de la dominación, Weber encuadra tres tipos ideales de legitimidad: 1).- La dominación tradicional, que se basa en la - creencia de la santidad de las tradiciones y en la legitimidad de los indicados por esa tradición para ejercer la autoridad.

2).- La dominación Carismática, que se refiere a la creencia en la santidad o heroísmo de una persona, y a las ordenaciones - creadas o reveladas por ésta.

3).- La dominación racional, en la cual se explica el desarrollo de la burocracia, y consiste en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando a ejercer la autoridad legal.

Como esta última es la que nos interesa daremos un concepto más amplio; Weber afirma que: "la dominación legal o racional, es la que se implanta cuando las funciones administrativas se complican a tal grado que exigen la superioridad técnica y preparación de un - grupo especial que se constituye en organización burocrática al servicio de los dominadores y de sus fines" (4)

3.-Sirvent Carlos.-"La Burocracia".-Edit. Edicol, S.A. México 1977, Pag. 17.

4.-Sirvent Carlos.- Ob. Cit. Pag. 18.

En vista de que la dominación legal parte de un sistema de reglas y de una organización permanente de funcionarios, solo puede desarrollarse en un campo que permita su funcionamiento, este campo es la Sociedad Moderna con una economía monetaria, en donde los funcionarios administrativos se van acrecentando, por lo tanto la burocracia juega un papel muy importante puesto que se convierte en un instrumento técnico y de dominación del Estado y sus fines.

Estima a la burocracia como parte de la administración, que se encuentra centralmente organizada en donde la autoridad tiene el monopolio en la imposición de la ley y en el uso legítimo de la fuerza.

Weber reconoce que el monopolio estatal de la fuerza legítima, sitúa a la burocracia en una posición única, y en sus escritos políticos se refiere específicamente a la burocracia estatal, pero señalando que las burocracias se encuentran en toda clase de empresas.

Weber no acepta a la burocracia como un aparato administrativo más, sino que en particular en la forma más racional, continúa diciendo que la administración burocrática es el tipo más racional desde un punto de vista técnico, el requerimiento de la administración masiva la convierten plenamente necesaria, y que solo puede elegirse entre la burocracia y el diletantismo en el campo de la administración; afirma que la burocracia es imprescindible para el capitalismo plenamente desarrollado, sin considerar que estos fenómenos formen parte del mismo desarrollo o que la burocracia se haya originado por ser esta útil a el capitalismo.

2.- Karl Marx.- Señala que el estado racional debe de representar los intereses universales de la comunidad, y que el estado existente no los representaba en ese entonces.

-Opina que: "la burocracia es una sociedad particular, cerrada dentro del estado, que sirve a su propio interés no al interés general". (5)

El principio central de organización de la burocracia es - la jerarquía, que para Marx no era más que una fuente poderosa del - abuso, y provoca que los subordinados recurran solo a sus superiores respecto a las reglas y las políticas y que los superiores solo confíen en sus funcionarios.

Marx sostenía que la burocracia era resultado de divisiones sociales externas y patológicas, afirma que la burocracia depende de las divisiones existentes dentro de la sociedad, particularmente - de la separación entre la sociedad civil y el estado, y de las divisiones dentro de la sociedad civil, de corporaciones, llevando a cabo cada una, sus intereses particulares.

Dos factores fundamentales en cada sociedad son, la clase que posee los medios de producción y, la que no los posee; y su relación y conflicto dependerán de la definición y capacidad de cambio de la sociedad; partiendo de lo anterior, supone que ni la actividad burocrática, ni los burócratas eran o debían ser los puntos centrales - de atención.

Advierte que en las sociedades de clases, la burocracia no

5.- Kamenka Eugene y Krygier Martín. "La Burocracia, Trayectoria de un Concepto". Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1981, Pag. 92

es una clase, sino el servidor de ciertas clases, la cual esta subordinada a la clase gobernante, dentro de la sociedad capitalista, esa clase es la burguesía.

Posteriormente Marx realizó un análisis profundo de la relación que existía entre un estado fuertemente burocratizado y la estructura de clases, concluyendo que la burocracia sobre la sociedad - significa un triunfo del ejecutivo sobre las clases sociales.

Miraba a la burocracia como parasítica ya que su papel histórico se había agotado y resultaba inadecuado para la nueva sociedad, siendo la administración improductiva.

Argumentaba que para reemplazar a la burocracia había que hacer diversos cambios como son:

a) Las funciones administrativas existirán y tendrán importancia en la nueva sociedad, pero solo serán "funciones administrativas sencillas".

b) Subsistirá la necesidad de tener funcionarios administrativos, a los que se les pagara menos y su permanencia será menos segura.

c) Por tanto se eliminará el "funcionarismo estatal", los costos administrativos serán menores, es decir, los costos generales de toda la administración no relacionada directamente, con la producción, quedaron limitados considerablemente en comparación con la sociedad actual, desde luego estos costos disminuirán conforme el ritmo

de desarrollo de la nueva sociedad.

d) Las funciones administrativas estarán controladas por las comunas, dividiendo estas funciones de una manera no específica da entre las instituciones centrales y las comunales.

Para evitar la fortaleza y la cantidad exagerada de burócratas, habría que simplificar la administración, reducir el número de soldados y burócratas, y que se permitiera que la sociedad civil y la opinión pública establecieran sus propios órganos independientes del gobierno.

a) "PANORAMA EUROPEO".-

La Burocracia se inicia con el crecimiento de instituciones administrativas jerárquicas y centralizadas en Europa, en conexión con el absolutismo centrado en el estado.

Este desarrollo fué todavía más notable en los siglos - XVII y XVIII durante las Monarquías absolutas europeas, sobre todo con la marcada concentración del poder militar y administrativo controlados desde el centro por diversas instituciones, ocasionando una desventaja desde luego a la Iglesia, a las fincas, a los aristócratas locales y a los centros provisionales de poder.

Sobre todo, Francia a principios del siglo XVII y en Prusia a mediados del siglo XVIII tuvieron un gran destacamiento por la exagerada dominación central lograda por sus gobernantes.

Uno de los antecedentes en Francia fue la existencia del intendant provisional a mediados del siglo XVI, que eran como una -

especie de Commissaires reales del siglo XVII; sin embargo, los intendants no eran nombrados con carácter permanente, pues solo se les encomendaban tareas específicas y temporales, no se les enviaba por toda Francia y no se les consideraba como administradores, sino más bien como emisarios e inspectores de las actividades de los officiers locales.

Posteriormente entre 1634 y 1648 hubo ciertos cambios, los intendants fueron enviados a cada una de las generalités de Francia, además pasaron a ser funcionarios provisionales permanentes y principalmente ya se les consideraba como administradores.

Por lo tanto los intendants a mediados del siglo XVII ya tenían como actividades; la de supervisar la fijación y la recaudación de los impuestos reales, la organización de la policía o la milicia locales, preservar el orden y la conducción de los tribunales.

Debido a la oposición de los funcionarios locales los intendants fueron extinguidos, sin embargo volvieron a reaparecer en 1658.

Por otra parte Luis XIV y Colbert pretendieron limitar las facultades y actividades de los intendants, pero en 1672 con la guerra de Francia y Holanda, los intendants obtuvieron un amplio conjunto de funciones y responsabilidades, pues además de sus funciones administrativas, pasaron a ser oficiales de información.

Luis XIV y Colbert reorganizaron el aparato administrativo en ministerios funcionales con grupos de asistentes, secretarios y conexiones con los intendants, parlaments y otros funcionarios de

las provincias. Por ello, ya al finalizar el reinado de Luis XIV - nos encontramos con un sistema de administración completamente bajo la dirección de la autoridad central que se expandía por todo el territorio francés.

La fuerza de los intendants fue tan grande, que lograron subordinar a sus competidores (officiers, los notables y las tradiciones locales).

Todo esto originó una confusión total, por el complejo proceso de acrecentamiento con el fin de que la Corona pudiera mantener el control de sus delegaciones de autoridad; ya para la época de Luis XV este proceso generó un extraordinario conjunto de órganos gubernamentales, algunos de ellos sin causa cierta de ser creados pues eran casi inútiles, sin embargo creían tener el derecho de controlar la conducta, la propiedad personal, los impuestos, las disputas o los servicios físicos de la población francesa, en consecuencia el gobierno francés funcionaba ineficiente.

Antes de la Revolución Francesa, la participación de los intendants se volvió menos eficaz, lo que originó una rotación entre los funcionarios centrales.

Existía una profunda confusión entre la esfera pública y la privada por dos causas: la primera era de que no había una concepción clara del estado o de la nación como algo independiente de la persona del rey, pues se consideraba a los funcionarios como servidores del rey y no de la nación; la segunda consiste en que los pues-

tos de gobierno eran practicamente propiedad privada de los funcionarios reales, de tal suerte que las finanzas de Francia estaban controladas por hombres de negocios privados, teniendo la Corona la oportunidad de contratarlos solamente a través del proceso legal ocasional y no por una dirección administrativa continua.

Todo cambió, con la Revolución Francesa, los funcionarios públicos pasaron de ser servidores del rey a ser considerados como servidores de la nación, se iniciaba la "separación del estado", los funcionarios franceses comenzaron a formar una burocracia, pues se convirtieron en servidores públicos, quienes eran responsables ante el estado y por tanto este les pagaba sus sueldos.

Después del fracaso del autogobierno local originado por la Revolución, Napoleón reorganizó, recentralizó y racionalizó radicalmente la estructura administrativa, con lo que aparece la figura de los Prefectos, herederos de los intendants y designados por Napoleón; mediante un control central absoluto los prefectos gobernaban las provincias a través de conseils, subprefectos y los alcaldes de las comunas.

A la caída de Napoleón, casi todos los gobiernos trataban de explotar a la burocracia como un instrumento de dirección y control político, al prefecto se le siguió conservando como un instrumento indispensable del control político.

"El aparato administrativo posnapoleónico es el resultado de la racionalización revolucionaria del centralismo inconsistente,

irracional, frustado e inhibido del antiguo régimen en una máquina - de burocracia moderna". (6)

Otro centro donde tuvo un gran desarrollo la burocracia - fué Prusia en los siglos XVII y XVIII. Durante estos siglos hubo - tres grandes gobernantes prusianos: El Gran Elector (quien gobernó. de 1640 a 1688); Federico Guillermo I (1713-1740), y Federico II el Grande (1740-1786).

El Gran Elector a mediados del siglo XVII, reunió los es- tados prusianos hasta entonces independientes en un gobierno central de toda Prusia, con una administración financiera y militar centrali- zada.

Federico Guillermo I en 1722 creó al "Directorio General y las Juntas de los dominios provinciales", que era un organismo de supervisión central, además subordinó a favor de la Dirección Cen- tral a las asociaciones locales, propiedades, corporaciones municipa- les y cortes provinciales.

Prusia paso a ser una gran potencia europea bajo el mando de Federico el Grande, suscitandose un drástico cambio para la orga- nización de los administradores, pues Federico el Grande incrementó en gran escala las actividades de los funcionarios; durante su reina- do surgió la institución del adiestramiento de especialistas y el re- clutamiento regularizado de funcionarios públicos.

Von Hagen ministro principal del Directorio General, en - 1770 persuadió a Federico para que se lograra establecer un sistema

6.- Kamenka Eugene y Krygier Martín, "La Burocracia, Trayectoria de un Concepto.-Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1981.Pag.20

de reclutamiento centralizado que fuese aplicable a todo el cuerpo ejecutivo de la burocracia, y así, en febrero de 1770 una Comisión Superior de Exámenes empezó a operar, iniciándose la profesionalización del servicio civil prusiano, en consecuencia para fines del siglo ya se aplicaba a todos los puestos un sistema de méritos, se requería un período de adiestramiento práctico, un nuevo exámen oral y escrito y un grado de cameralismo para los puestos superiores.

Otro cambio muy importante que surgió durante el reinado de Federico el Grande, fue que la Administración Prusiana tenía una organización muy diferente a la que existía en las organizaciones modernas y las de Francia del siglo XVIII.

En la administración de Federico prevalecía el carácter colegial en el Distrito General en las diecisiete cámaras provinciales, pero además estos organismos colegiales se encontraron rodeados por nuevos ministerios especialistas y separados por funciones.

Los diversos ministerios independientes del sistema tradicional, pero muchas veces en competencia con él, habían generado una proliferación de ministerios en el centro, los cuales no lograban coordinarse y empezaban a escaparse del control de Federico.

El Código legal general prusiano de 1794, establecía el sometimiento del monarca a reglas obligatorias en materia de administración personal, de esta manera se limitaba el poder del monarca, estaba situado debajo de la ley y en consecuencia despersonalizaba al gobierno; y así los servidores reales pasaron a ser servidores

del estado y funcionarios profesionales del estado.

El código otorgaba a los funcionarios el derecho legal calificado de un cargo permanente y el derecho sin reservas al proceso legal cuando se pusiera en tela de juicio su conducta, les daba el carácter de una corporación privilegiada, sujeta a su propia jurisdicción y exenta de muchas de las obligaciones civiles ordinarias.

Un cambio decisivo en la forma y el papel de la burocracia ocurrió después de la derrota de Prusia a manos de Francia en el año de 1806 en Jena; y se encomendó a burocratas ilustrados reformar la burocracia prusiana, esta reforma tuvo fin en 1812, dejando como consecuencia una estructura administrativa marcadamente modernizada y racionalizada.

En vez de un sistema de Gabinete, se estableció un sistema racionalizado de departamentos, en el que cada ministro era responsable de un área de servicios.

Los ministros se reorganizaron sobre bases funcionales, se racionalizó la colección de agencias centrales yuxtapuestas y se organizaron las conexiones entre los ministerios y las agencias judiciales y administrativas de las provincias en una forma jerárquica y eficiente.

También en otros países ha existido un fuerte crecimiento del poder centralizado, por ejemplo:

En Rusia, Pedro el Grande introdujo reformas basadas en las ordenanzas de policía de los estados alemanes.

En Austria, José II, promovió la educación secular, esta-

bleció programas de adiestramiento para los servidores públicos, profesionalizó el servicio civil, impuso el reclutamiento por méritos, y parecido al fiscal prusiano, los burócratas eran vigilados por agentes policíacos.

En el siglo XIX; la situación de Prusia y el ejemplo Napoleónico tuvieron un efecto notable sobre los sistemas administrativos y legales de otros estados.

Los estados europeos tuvieron que afrontarse a una serie de notables cambios y dificultades sociales, políticas y económicas.

El crecimiento exagerado de la población de Europa continental provocó que el número de funcionarios que realizaban sus funciones administrativas se incrementara notablemente.

El gobierno fue expandiéndose a otras áreas administradas por otros, como es el caso del área de responsabilidades de los antiguos dueños de siervos.

La expansión fue notoria pues además de expandirse la responsabilidad de las finanzas públicas, la policía, la función judicial, los asuntos militares cada uno de ellos con su burocracia, surgieron funciones tales como la responsabilidad de los caminos, canales, puentes, puertos, ferrocarriles, telégrafos y teléfonos; todo esto desde luego requería de funcionarios adiestrados para cada tarea.

Esta situación continuó aumentando debido a la Revolución Industrial, pues además de haber provocado que los gobiernos desempe

ñaran nuevas funciones, propició la recaudación de cantidades mayores de impuestos y el aumento de empleos a mas funcionarios, de esta manera fué como también aumentó el número e importancia de organizaciones administrativas.

Hobbes suponía que la institución política más importante era el poder central y en especial la legislación aún cuando a fines del siglo también se desarrollaron un conjunto de ideas respecto al - ejecutivo.

Este desarrollo de ideas del legislativo y ejecutivo contribuyeron espléndidamente a los cambios de las actitudes y expectativas del estado, así como el crecimiento del aparato administrativo y sus funcionarios.

Se inició un número considerable de obras y escritos de diversos autores en cuanto a las funciones y deficiencias de las estructuras administrativas y una gran cantidad de propuestas de reformas gubernamentales en las instituciones y reformas legislativas y en especial administrativas.

Se comparaba a las instituciones administrativas, con una - maquinaria, esto permitía que algunos pensadores distinguieran y sobre saltaran el papel central del gobernante, a quien consideraban que no formaba parte de la maquinaria pero si indispensable para administrar y vigilar su funcionamiento.

La legislación era uno de los medios de mayor importancia - para la ejecución de las reformas administrativas, los reformadores ad

ministrativos europeos se preocupaban principalmente por el establecimiento de estructuras administrativas simplificadas y armoniosas - en donde todas las partes funcionaran en conjunto, esta idea era el objetivo principal de todos los esquemas de este período utilizando el modelo legislativo.

Todos los autores en sus esquemas, coincidían en la sencillez y el orden, en la clara asignación de funciones y responsabilidades y la eficacia e identificación de las cadenas de comunicación o de mando.

Estos esquemas contienen muchas características del tipo ideal de la burocracia de Weber en lo referente a la autoridad legal racional y sus medidas de organización.

Se elaboraron reglas específicas para el desempeño de las funciones departamentales, se condenó la venalidad de los puestos públicos en la Francia posrevolucionaria, se propuso el pago de un sueldo y, como instrumentos de control recomendaron el uso de registros, inspecciones e informes.

Con la Revolución Industrial nacen los sindicatos a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX en Inglaterra.

Estas organizaciones tenían como objetivo lograr la satisfacción de los derechos de los trabajadores.

Los sindicatos se fueron estableciendo por la necesidad - que existía de mejorar las condiciones de vida de los asalariados - frente a la explotación que generaban las grandes empresas.

b).- "EVOLUCION DE LA BUROCRACIA EN MEXICO"

En la época precortesiana ya existían los servidores públicos; los embajadores, los capitanes, los sacerdotes, los comerciantes; en general los servidores públicos disfrutaban ya de ciertos privilegios por los servicios que prestaban en favor de su nación, además de que eran favorecidos por ciertas leyes protectoras; aún cuando todavía no gozaban de algún órgano que representara a los trabajadores.

Los Tlatoani y el Cihuacoatl se encargaban de que los trabajadores del estado recibieran una justa retribución a sus servicios, el sostenimiento de los servicios públicos y demás gastos de gobierno se lograba mediante el cultivo de la tierra pública.

Los Mexicas contaban con el Calpulli que era una organización que prestaba seguridad a los trabajadores.

Los diversos oficios incluyendo empleos de gobierno y profesiones liberales, eran clasificados en cofradías y gremios, según la religión se organizaban en cofradías, y según la ley, en gremios que les reglamentaban la producción y los impuestos respectivos.

Dentro del sistema de gobierno establecido por los españoles, nos encontramos también con la figura del trabajador al servicio del estado, las cédulas de las Reales Audiencias contaban con recursos extraordinarios y legales para aquellos funcionarios que

cometieran faltas en sus funciones.

En 1761 el gobierno de la Colonia crea el Montepío con la finalidad de otorgar asistencia económica y social a los trabajadores que prestaban sus servicios al Virreinato, esta ley es adicionada en 1776 incorporando a las viudas y huérfanos de los empleados de los Ministros de Justicia de la Real Hacienda, para que pudieran recibir una pensión.

Un período muy enmarcado por la exagerada inestabilidad política del país, fue sin duda el de 1810 a 1938, en el cual el país - sufrió de dos guerras civiles, dos invasiones extranjeras, sesenta y nueve cambios de gobierno, la mutilación de nuestro territorio y - otros problemas políticos y sociales.

En 1810, con el estallido insurgente se modifican las leyes españolas por la fuerza con el fin de lograr una libertad total para la Nación Mexicana y con la ayuda de Miguel Hidalgo y sus seguidores se logra el surgimiento de una nueva Nación, desapareciendo el pueblo oprimido.

Fué hasta 1854 cuando son reglamentadas las ideas sociales de los libertadores dentro de las facultades del Congreso obteniéndose retiros y pensiones para los empleados públicos, pues con motivo - del mal funcionamiento de los Montepios, el gobierno les liquida otorgando a los funcionarios y empleados sus respectivas pensiones.

A consecuencia de todos los problemas políticos, la clase burocrática y otros sectores asalariados se vieron afectados en sus -

sueldos y estabilidad en el trabajo, ya que no gozaban de ninguna protección jurídica, ni existían tribunales a los que se pudiera recurrir, puesto que eran despedidos en cada cambio de gobierno o golpe de estado, se quedaban sin cobrar hasta varios meses y las leyes eran derogadas de un momento a otro.

Después de Miguel Hidalgo es José María Morelos y Pavón, quien prosigue con la lucha por la Independencia y realiza "Los Sentimientos de la Nación", donde establece la seguridad social y jurídica de los trabajadores, asimismo instituye la dignidad y la igualdad de los mexicanos y los derechos del hombre, señala que el empleo debe estar al alcance de los mexicanos y la carga fiscal más equitativa, solicitó al Congreso expidiera leyes que consignaran un aumento en el jornal y mayores consideraciones para los trabajadores, moderándose de esta manera, la opulencia y la indigencia.

Durante la Independencia no se realizó algún ordenamiento jurídico que regulara las relaciones del Reino de la Nueva España y los servidores públicos, pero sí hubo algunos antecedentes que son:

En 1811, la Suprema Junta Nacional Americana redactó que: "Ningún empleo, cuyo honorario se erogue de los fondos públicos o que eleve al interesado de la clase que vivía o la de mas lustre, podrá llamarse de Gracia, sino de rigurosa justicia"... (7)

En 1825, el General Guadalupe Victoria primer Presidente de México, resuelve el problema y los salarios son pagados a tiempo,

7.-Parra Prado Manuel Germán.-"Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores al Servicio del Estado".-Edición Oficial(FSTSE) Pag. 19.

el estado crea la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro.

El inicio que le diera forma al escalafón para el ascenso fue a través de la Ordenanza de la Renta de Tabaco en 1846 que establecía: "que para la provisión de plazas vacantes, se observara la escala, pero dando preferencia a la aptitud y al mérito cuando esas cualidades sean sobresalientes, mas queda su derecho al empleado para representar al Supremo Gobierno, ofreciéndole acreditarlo por medio de un exámen".....(8)

Mariano Arista en 1852 señaló que los empleados serán inmóviles y tendrán derecho al empleo.

Mediante la Ley de Lares de 1853, se implanta el Tribunal de Justicia compuesto por el Consejo de Ministros que fué el inicio de lo que ahora conoceríamos como el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, incluyéndose la remuneración y distribución de los empleos públicos.

Estas leyes son antecedentes en forma individual de todas las necesidades planteadas por los trabajadores al Servicio del Estado.

Los Trabajadores al Servicio del Estado tuvieron la necesidad para obtener éxito en sus exigencias, de formar organizaciones sindicales mediante agrupaciones mutualistas.

En 1853 se creó la primera organización mutualista llamada Sociedad Particular de Socorros Mutuos.

Sin embargo, las agrupaciones mutualistas decidieron orga

8.-Parra Prado Manuel Germán."Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores al Servicio del Estado"Edición Oficial (FSTSE) Pag.20

nizarse en base al sistema cooperativo por estimarlo más conveniente.

Durante la administración pública de Benito Juárez se eleva considerablemente el número de empleados y las sanciones para el pueblo, así como las sociedades y organos de prensa.

A pesar de que Ignacio Ramírez en defensa de los Trabajadores conservó la servidumbre de los jornaleros, la Constitución de 1857 no estableció la asociación libre de trabajadores.

En 1871 los trabajadores se organizan, llamandose el Gran - Círculo de Obreros, que con la finalidad de que el pueblo se superara lograron fundar asociaciones en beneficio de los trabajadores, cajas - de ahorro, periódicos, cuarteles que fueron convertidos en talleres y establecieron escuelas que ellos mismos financiaban con sus ahorros.

Pero es hasta septiembre de 1872, cuando el Círculo de Obre - ros se constituye como una organización de carácter sindical, logrando en 1874 un gran número de afiliados, promoviendo en 1876 y 1880 los - Congresos Obreros.

Tenían como medio de prensa "El Socialista", en donde en - 1875 respecto a la organización de los empleados públicos se señala:

"Al fin se ha despertado entre esta clase de la sociedad el deseo de unirse para formar un cuerpo fuerte que ponga a esos ciudadanos al abrigo de la miseria"...(9), en el mismo año se crea la asociación mutualista de empleados públicos.

En marzo de 1876, por fin se logra fundar la Confederación de los Trabajadores de los Estados Unidos Mexicanos sin embargo, no re

9.- Parra Prado Manuel Germán.- "Historia del Movimiento Sindical de - los Trabajadores al Servicio del Estado" Edición Oficial (FSTSE) Pag. 24.

sistieron la dictadura política establecida al regreso de Porfirio Díaz, y por ese motivo se les pagaban jornales de hambre a los trabajadores incluyendo a los empleados públicos.

A principios del siglo XX se dan los primeros pasos del pensamiento revolucionario y sindical dirigido por los hermanos Flores Magón que intentan organizar al proletariado industrial, pero debido a su persecución tuvieron que trasladarse a San Louis Missouri fundando ahí "El Partido Liberal Mexicano"; y se les unen a Flores Magón la Sociedad Mutualista de Empleados Públicos para combatir a la dictadura.

Los hermanos Flores Magón junto con el Partido Liberal logran en 1906 en San Louis Missouri expedir su manifiesto y a través del periódico "Regeneración" editado por ellos mismos, convocan a los obreros a la unión, organización y lucha en contra de la dictadura Porfirista.

A pesar de las insurrecciones militares que sucedieron, entre 1906 y 1908 el movimiento iniciado por Flores Magón, no tuvo del todo éxito, puesto que fué hasta 1910 cuando se reorganizaron los grupos seguidores de Magón, para luchar contra la reelección de Porfirio Díaz y en 1911 se enfrentaron a la lucha armada en Baja California siendo derrotado el grupo de Magón.

En 1906 estalla el movimiento de huelga en la mina de Cananea en Sonora, los obreros mediante su órgano consultivo expresaron sus peticiones con el fin de obtener un trato más justo y una retribución equitativa, a consecuencia de ello Porfirio Díaz Presidente de México, ordena a soldados norteamericanos armados enfrentarse contra

los trabajadores causándoles la muerte a un sinnúmero de obreros mexicanos.

Otro movimiento de Huelga fué la de Río Blanco en 1907, - huelga que se inició como resultado de la inconformidad de los obreros en cuanto a que el gobierno ni siquiera aceptaba las demandas ex puestas por los obreros.

Uno de los principales generadores del movimiento obrero revolucionario fué "El Círculo de Obreros Libres", quienes tomaron - los principios del Partido Liberal Mexicano usando como órgano publi citario "Revolución Social", este círculo fué integrándose con el - propósito de defender los derechos de los trabajadores.

Aún con todo esto, los Poderes Públicos no ofrecían la - más mínima garantía a favor de los trabajadores, mientras que la ex plotación en manos de patrones y empresas solapadas por el gobierno iban aumentando día con día.

Posteriormente la Revolución de 1910 triunfa con el nuevo Presidente de México Francisco I. Madero electo por Decreto del Congreso de la Unión, y a fines de 1911 se crea la "Oficina de Trabajo" autorizando al estado intervenir en los conflictos entre el Capital - y el trabajo, de esta manera los obreros obtienen mejores condiciones y es así como se establece el contrato y las tarifas salariales para la industria textil.

El Presidente Francisco I. Madero y el Vicepresidente José María Pino Suárez son asesinados por Victoriano Huerta el 22 de febre

ro de 1913 apoderandose del poder ejecutivo, derivándose el inicio de la Revolución Constitucionalista dirigida por Venustiano Carranza quien da a conocer el llamado "Plan de Guadalupe" en el que se expresa el desconocimiento de Victoriano Huerta como Presidente de la República y los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación; se nombra a Venustiano Carranza primer jefe del ejército constitucionalista.

La Revolución Constitucionalista logra la victoria y vence a Huerta huyendo éste del país.

En septiembre de 1913, Venustiano Carranza por primera vez expresa el ideario social de la revolución constitucionalista que en síntesis señalaba que: una vez concluida la lucha que se llevó a cabo mediante el Plan de Guadalupe, tendría que principiarse de manera imponente la lucha social y la lucha de clases, y aún cuando hubiese fuerzas que se opusieran se tendría que hacer todo con tal de que las nuevas ideas sociales prevalecieran, además crear una nueva Constitución con el objeto de beneficiar a las masas.

Continuaba aún, la lucha de los trabajadores al Servicio del Estado, en 1917 se empezó a establecer artículos protectores de los trabajadores asalariados pero excluyendo de dicha protección a los servidores del Estado aunque ya se iba notando la conveniencia de que las condiciones de los trabajadores del estado fueran reglamentadas en forma especial.

La Constitución de 1917, establecía diversas normas labo

rales en cuanto a prevención social, regulándose las relaciones obrero-patronales, y en 1925 se crea la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro a beneficio de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Constitución también contemplaba diversos artículos en favor de los trabajadores ocasionando nuevas organizaciones sociales y políticas, ya que establecía el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas siempre que estas tuvieran un objeto lícito. Otro aspecto muy importante de nuestra Constitución es el artículo 123, el cual expresa el derecho sustantivo y procesal del trabajo con aspectos proteccionistas y reivindicatorias para los trabajadores en general y los trabajadores del estado.

El Congreso Constituyente de 1917 presentó la exposición de motivos del artículo 123 en la que se establece: el artículo 123 que consigna los derechos sociales y sin exclusión alguna, estas normas serán aplicables a todos los trabajadores; y por primera vez en el Estatuto Jurídico de 1938 se reglamenta la declaración social del artículo 123 respecto a los trabajadores al servicio del estado.

Se considera que dicho precepto es un derecho tutelar de los trabajadores ya que entre otras cosas consagra: el derecho de huelga, el salario mínimo, medidas de higiene y salubridad, medidas de seguridad en el trabajo, etc.

Otra de las conquistas de la revolución constitucionalista fue la de alcanzar una alianza entre el gobierno y la organización de trabajadores llamada "Casa del Obrero Mundial", mediante el

cual se formaron los batallones rojos en defensa de la revolución, esta alianza fue originada mediante un documento suscrito por el gobierno de Carranza, en el cual el gobierno se comprometía a expedir leyes en favor de los trabajadores. Es así como en 1912 en la fundación de la "Casa del Obrero Mundial", se pudo apreciar la participación de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A partir de 1918 empiezan a crearse las primeras sociedades de ayuda mutua, alianzas, clubes y pequeños sindicatos formados con diversas estructuras y nombres, pero todos ellos con un mismo objeto, el de defender los derechos de sus miembros y obtener pensiones, jubilaciones y mejores retribuciones.

Realmente los trabajadores al servicio del estado carecían de protección y amparo por parte de las autoridades, constantemente eran cesados injustificadamente, se les reducía y congelaban sus salarios, no tenían derecho de asociación, además había una gran inestabilidad en sus empleos, todo ello a causa de que en cada cambio de gobierno, los funcionarios sin consideración alguna cesaban a los trabajadores, no gozaban de vacaciones, no se les pagaban tiempo extra y descanso semanal, no disfrutaban de servicios médicos y en general, prevalecía la injusticia en las condiciones económicas y sociales de los trabajadores aunado con la precaria situación política y económica que vivía el país.

Los primeros sindicatos de los trabajadores al servicio del estado fueron: el de maestros en Veracruz, en donde se inicia la prime

ra huelga de los servidores públicos causada por el adeudo de varios meses de sueldo, teniendo éxito la clase obrera que organizada por la C.R.O.M. apoyaron a los maestros resolviendo la huelga; y el sindicato de los trabajadores de limpia, ambos crados en 1922.

Casi continuamente a la fecha de la huelga de maestros en Veracruz dirigida por Vicente Lombardo Toledano, se fundó el Sindicato de Maestros Veracruzanos y se afilia a la Confederación Revolucionaria Obrera Mexicana (CROM), y en 1925 y 1928 se originaron nuevas huelgas generadas principalmente por el adeudo de salarios de los trabajadores.

Éstos movimientos ocasionaron el logro de dos necesidades muy importantes:

- 1).- Que el Estado por fin reconociera su condición de patrón respecto de los servidores del Estado y;
- 2).- Se tiene a la huelga como el principal medio de lucha de los servidores públicos para la protección de sus derechos.

Durante el Gobierno del General Alvaro Obregón fueron concedidas importantes prestaciones solicitadas por los dos primeros sindicatos y son: El decreto que establece la Pensión de Retiro solo para maestros y; la inamovilidad de los trabajadores, pero estas prestaciones no se llevaron a cabo.

Un ejemplo en el que por primera vez los trabajadores obtienen un verdadero respaldo del estado, fué el caso del Sindicato de Trabajadores de Limpia de la Ciudad de México, en el que después

de un cese masivo presentaron su inconformidad, la que fue resuelta favorablemente evitandose la huelga general, y posteriormente en 1921 celebra el Sindicato de Panaderos una asamblea nombrando al primer Comité Ejecutivo, en 1922 se hizo un reconocimiento fiel del Sindicato de Trabajadores y Empleados del Departamento de Limpia, Transportes y Anexos, en la primera oportunidad la asamblea general presenta ante las autoridades un pliego de peticiones que contenían los siguientes aspectos: a) la jornada de ocho horas diarias de trabajo, b) un día de descanso por seis de trabajo con goce de sueldo, c) aumento de salarios, d) atención médica, medicinas y pago de salarios durante el tiempo que dure en sanarse el enfermo, e) el derecho de ascenso escalafonario y buen trato a los trabajadores, f) pago de salarios caídos durante los días de huelga, g) inamovilidad en los puestos de los trabajadores.

El Sindicato de Trabajadores de Limpia y los Trabajadores de Aguas Potables lucharon fuertemente a favor de los intereses de sus miembros, razón por la cual fueron atacados por funcionarios reaccionarios hasta lograr su desaparición.

En 1925 durante el Gobierno del General Elías Calles se establece la "Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro", pero esta no fue suficiente ya que solo otorgaba los mínimos beneficios y no abarcaba evitar las injusticias de todas las dependencias y por tanto fracasa, esta Dirección es un antecedente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

No obstante, de 1925 a 1949 se crean importantes reformas a la Ley de Pensiones, lográndose un mayor número de prestaciones entre ellas las de seguridad social incluyéndose a más trabajadores del estado.

En 1929 surge el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario que tenía como objeto principal conciliar la diversidad de intereses y criterios que existían entre los partidos políticos nacionales y los regionales, con el fin de incorporar a todas las agrupaciones y sectores de la producción con base a la ideología revolucionaria.

En el mismo año, en un proyecto de Código Federal de Trabajo se estipula que todos los trabajadores y patronos incluyen do al estado cuando tenga el carácter de patrón, se sujetarán a las disposiciones del artículo 123 Constitucional.

En 1931 se aprueba la Ley Federal del Trabajo, que establece que las relaciones entre el estado y sus servidores se regirán por las Leyes de Servicio Civil.

Siendo Lázaro Cárdenas Presidente de la República, dió un verdadero apoyo moral y material a los servidores públicos, y en 1935 se crean una considerable cantidad de Alianzas y Sindicatos de Trabajadores del estado, ya que para este año se contaba con los siguientes organismos sindicales: La Unión de Trabajadores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Unión de Trabajadores de Salubridad, el Sindicato de Trabajadores de la Casa de Mone

da, el Sindicato de Trabajadores de Estampillas y Valores, el Sindicato de Trabajadores Carpinteros y Manuales de la Secretaría de Hacienda, la Unión Sindical de Trabajadores de Economía Nacional, Sindicato Unico de Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, el Frente Unico de Trabajadores Oficínistas del Departamento Central, Organización de Trabajadores de la Secretaría de Gobernación, Alianza de Telegrafistas Mexicanos, Frente Unico de Trabajadores de Caminos, la Sociedad Nacional de Empleados Postales, y el Sindicato Unico de Trabajadores Federales, S.C.O.P.

Como organización principal, esta la "Alianza de Organizaciones de Trabajadores del Estado" (AOTE), a la que se le unieron numerosos sindicatos representantes de los servidores públicos y que, posteriormente junto con otras uniones, alianzas y asociaciones, se convertiría primeramente en la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado para pasar a ser lo que ahora conocemos como la F.S.T.S.E.

Todas estas conquistas tuvieron su pleno apogeo en 1938 con la expropiación y nacionalización de la industria petrolera dando un giro en la economía y la política del estado mexicano, tomando el estado el papel de promotor del desarrollo de las finanzas productivas.

La Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado perseguía en especial, su inclusión en la Ley Federal del

Trabajo, jornada de 8 horas diarias de trabajo, pago de tiempo extra, descanso obligatorio del séptimo día, vacaciones y atención médica, - entre otras.

En 1936 se crea la Alianza de Infanterías de Servidores del Estado, que pretendía defender los derechos de gremio del leal empleado del gobierno, proclamando la lealtad y el sosten de las instituciones político-sociales constituidas legalmente y se unió también a la AOTE.

Estas alianzas junto con la ayuda de otras alianzas y sindicatos crean la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado con el fin de lograr la incorporación de la burocracia a la Ley Federal del Trabajo, pues no querían que se expidiera la Ley del Servicio Civil ya que esta ley impediría la existencia de la organización sindical, ocasionando que los servidores públicos no fueran independientes.

Igualmente en 1936 se funda la Confederación de Trabajadores de México (CTM), y la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado se afilia a dicha Confederación.

Se pretendía la promulgación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado en el que aparecía la clasificación a sus organizaciones constitutivas en: a) Sindicatos Federales, b) Sindicatos Estatales y, c) Sindicatos Municipales.

Los Trabajadores al Servicio del Estado proponían que a través de una comisión integrada por representantes designados por el

Ejecutivo y por la F.N.T.E., para que conjuntamente redactaran el Estatuto Jurídico, consecuentemente la F.N.T.E., organiza un mitin apoyando al gobierno de Lázaro Cárdenas con el objeto de que el Estatuto Jurídico se elevara a la categoría de Ley; y el 22 de diciembre de 1937 el proyecto de Estatuto Jurídico es enviado inicialmente a la Cámara de Senadores, pasando más tarde a la de Diputados.

Los opositores del Estatuto Jurídico aseguraban que dicho estatuto era contrario a la Constitución, que atentaba contra la soberanía nacional y que los burócratas serían un obstáculo para el desarrollo de las funciones públicas; en 1938 se suscitan numerosas manifestaciones por los empleados públicos y tras calurosas discusiones en la Cámara de Diputados, sosteniendo que el Estatuto Jurídico se fundamenta en los artículos 50. y 123 Constitucional y con el apoyo del Presidente Lázaro Cárdenas, se llega por fin a la aprobación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Cabe mencionar que al ser aprobado el Estatuto Jurídico, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado adquiere fuerza, puesto que dicho estatuto establecía como obligación para los sindicatos formar parte de dicha Federación y con ello sería ésta la única central reconocida por el estado.

Y es así como en noviembre de 1938 en el Palacio de Bellas Artes se constituye la Central Unica de los Trabajadores al Servicio del Estado, a la que acudieron 29 sindicatos burócratas y en 1939 se instituye el Tribunal de Arbitraje.

-Durante el gobierno de Avila Camacho se realizan diversas - reformas al Estatuto de 1938, este es abrogado por el nuevo Estatuto - de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión del 4 de abril de 1941, estas reformas consistieron principalmente en aumentar los empleos de confianza y extender excesivas condiciones a las huelgas de los burócratas haciendo casi imposible que estas se efectuaran.

En el gobierno del Presidente Alemán Valdés (1946-1950), se destaca el gran desarrollo industrial del país, entre ellos la Ciudad Universitaria, la creación de guarderías, hoteles de recuperación y -descanso, tiendas sindicales, viviendas económicas y demás prestaciones para los servidores públicos.

De 1952 a 1958 se logró la prestación del aguinaldo anual -equivalente a un mes de salario, establecimiento de sobresueldos, farmacias federales y aumento de sueldo.

El Presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), fué de los - más destacados en promover la incorporación de los derechos de los servidores públicos a la Constitución mediante la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales (ISSSTE), el que otorgaba diversas - prestaciones consolidandose la seguridad social de dichos trabajadores, y lo que es mas relevante es que en 1963 se elevó el Estatuto Jurídico al rango de Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado Apartado "B" garantizando así los derechos jurídicos y económicos de los servidores públicos, es decir se adicionó el apartado "B" al artículo 123 Consti-

tucional consagrando los derechos de los trabajadores.

De 1964 a 1970, se crea el Seguro de Vida para el personal Civil de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, se decreta la exención de impuestos en la prestación del aguinaldo, en 1966 se crea el Congreso del Trabajo, integrado por 32 importantes federaciones y se instalan en el ISSSTE los servicios funerales.

Entre los años de 1970 a 1976 lo que se logró fué: la inauguración de las actividades del FOVISSSTE, se establece el salario mínimo nacional especial para los empleados técnicos y administrativos, se constituye la Confederación de Jubilados y Pensionados por el ISSSTE, así como sus servicios turísticos, aumentos de salarios, jubilaciones y pensiones incrementándose según la antigüedad.

En 1979 se funda la Academia de Derecho de los Trabajadores al Servicio del Estado con la finalidad de revisar la normatividad jurídica que tiene relación con los derechos de los servidores públicos, y en 1980 se crean los Comités Mixtos de Capacitación con la idea de vincular la capacitación administrativa a los programas de trabajo de cada dependencia del Sector Central y Organismos Descentralizados.

Actualmente la F.S.T.S.E. esta compuesta por 75 sindicatos federales constituidos en base a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Esta evolución y lucha de los trabajadores al Servicio del Estado llega hasta nuestros días, y actualmente los servidores públicos siguen en defensa y protección de sus derechos otorgados y establecidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, alcanzando una mejor situación social y económica y diversas prestaciones que favorecen ampliamente no solo al trabajador, sino que a su familia; todo ello a consecuencia del gran esfuerzo e inagotable -lucha que realizaron día a día hasta lograr su objetivo.

CAPITULO II

"LA BUROCRACIA Y SU REGLAMENTACION CONSTITUCIONAL"

A) "ANTECEDENTES HISTORICOS"

El Estado, al ser considerado como una persona jurídica colectiva, requiere forzosamente de la participación del individuo para poder llevar a cabo la realización de sus fines y ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que le son inherentes, por ello afirmamos que el estado desde épocas más remotas ha necesitado de individuos que le presten sus servicios.

Existen diversas corrientes de opinión respecto a la reglamentación de las relaciones de trabajo entre el estado y sus servidores, en especial de los derechos que se le deben otorgar a los trabajadores, siempre que sean acordes con el interés del estado.

Sabemos que la regulación sistemática de las relaciones entre el estado y sus servidores: es relativamente actual; aún cuando no encontramos una Ley uniforme que haya reglamentado a la burocracia, señalaremos diversos antecedentes que influyeron considerablemente a la realización de la misma.

a) "EPOCA COLONIAL"

Leyes de Indias.- A partir de la legislación de Indias se inicia el origen de las disposiciones acerca de la función pública.

En 1853, Felipe II ordenó a la Cámara de Castilla tener mayor vigilancia en la provisión de oficios, pues consideraba que los oficios encerraban poco entendimiento y pretendían inoportunamente ne-

gociación y favor.

En 1614, Felipe III penaba con la inhabilitación y otros castigos al funcionario o empleado que por medio de dádivas hiciera promesas por sí o por otra persona para conseguir un empleo.

Carlos III en 1785, estimaba que la concurrencia de postulantes a la Corte, originaban confusión ocasionando importunidades en los ministros y oficinas, alterando el servicio, por ello ordenaba que se atendieran las solicitudes que más se distinguieran y se realizaran desde sus destinos, denegando aquellas solicitudes que se hicieran personalmente.

En algunas leyes de la novísima recopilación, Carlos IV, en 1799 y 1801 estableció que no se debían admitir solicitudes de mujeres e hijos de los que pretendían dichos empleos.

b) "MEXICO INDEPENDIENTE" (1824-1917).

Durante esta época también observamos la falta de un código sobre la materia, sin embargo, encontramos una serie de leyes y decretos que regulaban las relaciones entre el estado y sus servidores.

El 22 de octubre de 1814 en Apatzingán se promulgó el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, algunos de sus artículos señalaban:

"Artículo 25: Ningún ciudadano podrá obtener mas ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al estado, estos no son títulos comunicables ni hereditarios, y asi es contrario a la -

razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado".

"Artículo 26: Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución". (10)

El artículo 159 facultaba al Supremo Gobierno, suspender a los empleados nombrados por el o por el Congreso, cuando considerara que dichos empleados fueran desleales, probándolo a través de una especie de juicio ante el Congreso o el Tribunal competente.

En el año de 1818, se reglamentó el abono de sueldos de los empleados que disfrutaban de las licencias temporales respectivas, en tanto se restablecían de su salud, además se estableció la prohibición para los que manejaban caudales de la Nación disponer de ellos, así como una severa pena a los funcionarios que no cumplieran con alguna orden o decreto.

"La Constitución de 1824".

Esta Constitución faculta al Presidente de la República para: nombrar a los Jefes de las Oficinas Generales de Hacienda, a los Diplomáticos y Cónsules, los Coroneles y Oficiales Superiores del Ejército Permanente, Milicia Activa y Armada, con aprobación del Senado y del Consejo de Gobierno; asimismo podrá nombrar a los demás empleados del Ejército Permanente, Armada y Milicia Activa y de las Oficinas de la Federación, puede también suspender a los trabajadores de sus empleos, hasta por tres meses y privarlos hasta por la mi

tad de sus sueldos por el mismo tiempo, en los casos siguientes: a los empleados de la Federación infractores de las ordenes o decretos y cuando estime que debe tomarse causa de tales empleados, pasará los antecedentes respectivos al Tribunal competente.

Para 1828, se dió a conocer una circular que contenía reglas para cubrir las vacantes, y se otorgó pensión a los trabajadores de la Casa de Moneda, un año después se expide una Ley que indicaba que el trabajo en las oficinas sería todos los días, menos los de fiesta nacional.

Ya para 1831, el derecho al sueldo estaba totalmente reconocido y solo podía ser deducible mediante disposición legal, también fueron promulgadas dos leyes; una sobre descuentos de sueldos y, la otra se refería al otorgamiento de viáticos a familias de diputados.

Se promulgó en 1835, una Ley que contenía los sueldos que les corresponderían al Presidente de la República, al Presidente Interino y al del Consejo, los Secretarios de Despacho, los Consejeros, Senadores y Diputados, al mismo tiempo se estableció una Ley de pensión a favor de los empleados diplomáticos por el cese de sus cargos y a quienes deben preverse las vacantes.

En 1836 encontramos algunas bases constitucionales como - la que indicaba como prerrogativa del Presidente, el nombrar libremente a los Secretarios de Despacho y removerlos cuando así lo crea conveniente.

En 1848, se dispuso que se evitara la enajenación de sueldos de los empleados, y que a la provisión de empleos antecediera - la respectiva propuesta bajo ciertas formalidades.

En 1852 se ordenó que los empleados nombrados en adelante serían amovibles, se realizó una circular que señalaba los requisitos que deberían tener los meritorios para poder ser aceptados en - las oficinas del Supremo Gobierno.

El 25 de mayo de 1853 se publicó la Ley de Lares, que contenía normas para el arreglo de lo contencioso administrativo, esta ley señalaba como materia propia del procedimiento contencioso, la destitución y remoción de los empleados públicos, también ordenaba el establecimiento de un tribunal compuesto por el consejo de ministros ante el cual el procurador de justicia defendía a la Adminis-tración contra las pretensiones del promovente; sin embargo tal pro-cedimiento era deficiente, pues se cometía el error de poner la de-cisión de los conflictos entre la Administración y sus servidores, en manos de la Administración misma, de tal suerte que el órgano - creado para tal efecto podía anular la determinación de la autori-dad para removerlo o destituir de su puesto a un trabajador del es-tado.

"Constitución de 1857".

El artículo 85, fracción II, señalaba que el Presidente - de la República tenía la facultad de:

II.-"Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes" (11)

Igualmente, se expidió una circular del Ministerio de Relaciones, relativo a las pensiones de los empleados del Cuerpo Diplomático.

Cabe hacer mención de que otro de los antecedentes para el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, fué un artículo que se publicó en "El Cronista de México", en 1863, en el que se exponen una serie de ideas respecto de los empleados públicos, tales como la inamovilidad de los mismos salvo por muerte o sentencia ejecutoria, por permuta o por ascensos.

Se crea una Ley del Congreso General en 1870, que reglamentaba los delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

Una útil obra de Derecho Constitucional, fué la de 1875, creada por el Lic. Ramón Rodríguez, quien se inclinaba por la inamovilidad de los empleados públicos, y señalaba que estos deberían ser respetados en la posesión del cargo que desempeñaran en tanto que no faltaren al cumplimiento de sus deberes, pudiendo ser substituidos solamente mediante juicio en el que puedan exponer sus defensas, y la autoridad que dicte el fallo debe ser imparcial y diferen

11.- Acosta Romero Miguel.- "Teoría General del Derecho Administrativo".-Editorial Porrúa, S. A. México 1983. Pag. 671.

te a aquella que nombre o proponga el sustituto.

Se expide en 1885, un decreto de gobierno que establecía una meticulosa expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos. Se expiden también varias circulares sobre descuentos de sueldos, impuestos, sobresueldos, licencias y registro de nombramiento; se grava el medio sueldo que se da en caso de enfermedad y se omite de la contribución sobre sueldos a los viáticos de los funcionarios federales.

Mediante una circular de la Tesorería, en 1890 se dispone que por el fallecimiento de algún empleado, podría firmar su viuda la nómina para percepción del sueldo.

Posteriormente en 1896, se expidió una Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857 en la que se señalaban diversas penas como la destitución del cargo; y recompensas como la inamovilidad y el otorgamiento de ascensos haciendo especial referencia en la responsabilidad de altos funcionarios.

Sin duda alguna, el antecedente mas importante sobre la materia, fueron dos iniciativas de ley presentadas ante la Cámara de Diputados en 1911, tendientes a afianzar los derechos y estabilidad de los burócratas.

Una de las iniciativas trató de reglamentar el trabajo de los empleados civiles del servicio docente y de investigación científica; y la otra comprendía a todos los servidores públicos federales, estas iniciativas se inclinaban por la inamovilidad de los empleados -

públicos, con excepción de los casos expresamente establecidos por la ley, y solicitaban se le hiciera saber al empleado el cargo que se le imputaba, para que este pudiera formular y probar sus defensas ante la autoridad de la que dependía.

No obstante, dichas iniciativas por motivos políticos no fueron tomadas en cuenta por el Senado, ya que la vieja burocracia del porfiriato, que había intentado que estas se reglamentaran, había perdido fuerza con el movimiento Revolucionario.

c) "EPOCA CONTEMPORANEA"

Constitución de 1917.

A partir de 1913, en nuestro país prevalecía una notable anarquía, pues el gobierno nacional virtualmente dejó de existir, y un gran interés por parte de diversos grupos de dominar a la población en diferentes territorios, llegando a controlar poco a poco la capital, afectando la estructura jurídica y administrativa del país.

Después de un sin número de conflictos en el país, principalmente internos como golpes de estado, la divergencia de los caudillos revolucionarios que provocaron la inestabilidad del gobierno mexicano; Carranza logra reunir un Congreso Constituyente, y en diciembre de 1916 expone un Proyecto de Constitución, dicho proyecto pretende un equilibrio entre los derechos del individuo y las demandas sociales, definir la autoridad del estado para regir los procesos económicos dentro de un régimen democrático y se sujetan los intereses par

ticulares de la comunidad nacional.

Las discusiones en el Congreso fueron duras y muy variadas, hasta que finalmente el 5 de febrero de 1917, la Constitución quedó aprobada.

Esta Constitución se promulgó en Querétaro y tuvo como modelo la ley fundamental de 1857, es por eso que se asemeja a ella en varios aspectos. Podríamos decir que su estructura gubernamental es la misma, salvo que en la de 1917 se incorporó un concepto diferente del estado en relación con el individuo y con el bien de la comunidad, pues el gobierno debería de proveer la base económica y social de la nación.

Todo esto viene a ser mas notable en el área ejecutiva y los Ministerios que anteriormente solo desempeñaban tareas secundarias, pasaron a ser verdaderos centros de la actividad gubernamental.

Por ser la Constitución de 1917, la norma fundamental que rige en nuestro país, considero necesario señalar su contenido a grandes rasgos, aún cuando a través del tiempo se ha ido reformando o adicionando.

"CONSTITUCION POLITICA MEXICANA"

"TITULO PRIMERO"

Capítulo I De las Garantías Individuales (artículos 1 a 29)

Capítulo II	De los Mexicanos	(artículos 30 a 32)
Capítulo III	De los Extranjeros	(artículo 33)
Capítulo IV	De los Ciudadanos Mexicanos	(artículos 34 a 38)

"TITULO SEGUNDO"

Capítulo I	De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno	(artículos 39 a 41)
Capítulo II	De las partes integrantes de la Federación y Territorio Nacional	(artículos 42 a 48)

"TITULO TERCERO"

Capítulo I	De la División de Poderes	(artículo 49)
Capítulo II	Del Poder Legislativo	(artículo 50)
Sección I	De las elecciones e instala- ciones del Congreso	(artículos 51 a 70)
Sección II	De la Iniciativa y Formación de la Ley	(artículos 71 a 72)
Sección III	De las Facultades del Congre- so	(artículos 73 a 77)
Sección IV	De la Comisión Permanente	(artículos 78 a 79)
Capítulo III	Del Poder Ejecutivo	(artículos 80 a 93)
Capítulo IV	Del Poder Judicial	(artículos 94 a 107)

"TITULO CUARTO"

De las Responsabilidades de los Fun-

cionarios Públicos (artículos 108 a 114)

"TITULO QUINTO"

De los Estados de la Federación (artículos 115 a 122)

"TITULO SEXTO"

Del Trabajo y de la Previsión
Social (artículo 123)

"TITULO SEPTIMO"

Prevenciones Generales (artículos 124 a 134)

"TITULO OCTAVO"

De las Reformas a la Constitución (artículo 135)

"TITULO NOVENO"

De la inviolabilidad de la Cons-
titución (artículo 136)
Artículos transitorios (16 artículos)

Como podemos darnos cuenta, la Constitución de 1917 en su texto original, no previó la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores.

La complejidad de la vida moderna, ha dado lugar a que el

Estado se haga cargo de múltiples actividades que correspondían anteriormente a la iniciativa privada, y por lo tanto se tuvo la necesidad de crear numerosos organismos y emplear a individuos que colaboraran con el estado a realizar sus finalidades.

Correspondió a la Secretaría de la Presidencia, estudiar las modificaciones que deberían hacerse al respecto. Singular importancia revistió la adición que se tuvo que hacer al artículo 123 Constitucional para establecer el apartado "B", mediante el cual serían reguladas constitucionalmente las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, excluía a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 Constitucional, pues este, solo había sido creado con el objeto de buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, situación que no se da en el caso de las relaciones del Estado y sus trabajadores.

Además el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, tenía una condición jurídica indeterminada y algunas deficiencias técnicas, en ocasiones era considerado como reglamento del 123 o bien del artículo 89 o 75 Constitucionales, provocando que las violaciones a sus preceptos fueran más frecuentes, al mismo tiempo que el Tribunal de Arbitraje iba perdiendo su imperio y autoridad.

Haciendo frente al problema, se presentó el 7 de diciembre

de 1959, una iniciativa de ley para adicionar el apartado "B" al artículo 123, en el que se argumentaba:

Que no era conveniente que los Trabajadores al Servicio del Estado no disfrutaran de las garantías sociales que el artículo 123 Constitucional otorgaba a los demás trabajadores; y la adición que se proponía estaba encaminada a establecer los principios de protección para los servidores del estado. Si bien es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores con sus patrones, es de diversa naturaleza a la que liga a los servidores públicos con el estado, puesto que los primeros laboran para empresas con fines de lucro o satisfacción personal, mientras que los segundos trabajan para Instituciones de interés general. También es cierto la necesidad que tienen los servidores públicos, de ser comprendidos dentro de las garantías al trabajo que consigna el artículo 123, desde luego con las variantes que se desprenden de la diversidad de situaciones jurídicas, puesto que son considerados como los colaboradores más íntimos en el ejercicio de la función pública.

La adición del apartado "B" al artículo 123 Constitucional comprende:

Los derechos de los trabajadores y las bases mínimas de previsión social que aseguren su tranquilidad, bienestar personal y el de sus familiares, jornada máxima-diurna y nocturna, descansos semanales; vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escala-

fón para los ascensos, derecho para asociarse, derecho de huelga, pro
tección en caso de accidentes y enfermedades profesionales y no profe
sionales, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, jubilación,
centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas en arren-
damiento o venta, y medidas protectoras para las mujeres durante el pe
riodo de gestación, alumbramiento y lactancia.

Igualmente se prevee el funcionamiento de un Tribunal de Ar-
bitraje, que entre otras, tendrá funciones conciliatorias para el cono
cimiento y resolución de los diversos conflictos que surjan entre el -
Estado y sus servidores. Con la excepción de los conflictos que se pre
senten entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores, siendo ex-
clusivamente competente para conocer y resolver estos conflictos en -
una sola instancia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Na-
ción. Asimismo otorga al Presidente de la República la facultad dis-
crecional para designar a sus más íntimos colaboradores y a los más al
tos funcionarios de la Federación, y señala las bases para responsabi-
lizar a los altos funcionarios por la comisión de delitos oficiales o
del fuero común y establece el "Juicio Político" ante las Cámaras. ✓

Cabe mencionar que en el apartado "B" quedaron suprimidos -
los términos de empleo y empleados públicos, considerando que pertene-
cían más bien al campo de la iniciativa privada y fueron substituidos
por trabajadores o servidores públicos.

Fue así que por Decreto de 21 de octubre de 1960, publicado
en el Diario Oficial de la Federación de 5 de diciembre de 1960, en vi

gor al día siguiente de su publicación en el citado Diario, se creó el Apartado "B", integrado con XIV fracciones, y las XXXI fracciones anteriores pasaron a formar parte del apartado "A" .

En la Constitución de 1917 se crea el Estado moderno como "Estado Político-Social"; hasta 1917 todas las constituciones y el estado eran meramente políticas, la constitución política integra el estado moderno a través de los tres clásicos poderes públicos: Legislativo Ejecutivo y Judicial, precedidos de una parte dogmática en la que se consignan los derechos del hombre es decir, las garantías individuales, protegidas por recursos políticos como es el juicio de amparo, estos poderes públicos son representados por el Congreso de la Unión, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Estado de Derecho Social se desprende de la Declaración de Derechos Sociales contenidos en el artículo 123, de donde se derivan los poderes sociales con funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales, estos poderes son: Las Comisiones de los Salarios Mínimos y del Reparto de Utilidades, las Juntas y el Tribunal de Conciliación y Arbitraje que son considerados como órganos estatales de estructura y funciones sociales y se encargan de fijar los salarios mínimos y el porcentaje de utilidad que han de repartirse entre los trabajadores, dirimir los conflictos entre trabajadores y empresarios, así como entre el estado y sus trabajadores.

De esta manera queda perfectamente definida la organización

administrativa y jurisdiccional del trabajo como se aprecia en el artículo 123 Constitucional apartado "A" fracciones VI, IX y XX, y el apartado "B" fracciones VI y XII; es por eso que se afirma que las Comisiones que determinan el salario mínimo y el porcentaje de utilidades, son autoridades sociales administrativas del trabajo, y las Juntas, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia son autoridades jurisdiccionales encargadas de dirimir conflictos entre los empleados y empresarios (apartado A); y los trabajadores y los Poderes de la Unión (Apartado B).

En consecuencia se puede afirmar que: según nuestra Constitución Política, el Estado jurídicamente esta integrado por Derecho Público esencialmente burgues, aún cuando se le han asignado funciones sociales; por el Derecho Social, pues queda sometido a la legislación y jurisdicción de trabajo que consagra el artículo 123; y por el Derecho Privado, al realizar actividades que no competen ni al derecho público, ni al derecho social, celebrando contratos con los particulares, pero también queda sometido a la jurisdicción pública administrativa.

B) "ANALISIS CONSTITUCIONAL BUROCRATICO"

a) Aspectos Generales.-

Iniciaremos este estudio, primeramente tratando de ubicar a qué rama de derecho corresponde regular las relaciones que existen entre el estado y sus servidores, para ello señalaremos distintas teorías

que pretenden explicar dicha ubicación, con el fin de precisar su naturaleza, objeto, sistemática y organización.

a) Teoría del Derecho Administrativo. -

Esta teoría señala que la relación entre el estado y sus trabajadores comprende amplios sectores meramente administrativos, aún cuando también encierra aspectos de trabajo del estado y sus servidores.

Opina que a pesar de que el Derecho del trabajo es autónomo, no quiere decir que se encuentre desligado del Derecho Administrativo, algunos autores que aceptan esta teoría indican que entre el Derecho Administrativo y el Derecho del Trabajo, existe una relación muy estrecha y proponen que las relaciones laborales algún día formen parte y se reglamenten por el Derecho Administrativo.

b) Teoría del Derecho del Trabajo.-

Los autores de esta teoría afirman que las relaciones entre el estado y sus servidores pertenecen al Derecho del Trabajo, pues se encuentra formalmente consignado en el artículo 123 Constitucional apartado "B"; sin embargo algunos autores contrarios a esta teoría, dicen que para determinar la naturaleza de esta rama de derecho no se debe tomar en cuenta el criterio formalista, ya que solo se pretendía que dicho artículo de la constitución, regulara un aspecto de la vida social es decir, que no por el hecho de que algunas normas se encuentren ubicadas en la Constitución, deban pertenecer necesariamente a una rama del derecho.

Además el derecho del trabajo ordinario tiene como finalidad el equilibrio de los factores de la producción, y el derecho que regula la relación entre el estado y sus servidores aún cuando regula un aspecto del trabajo humano, no busca dicho equilibrio, por lo tanto no le son aplicables los principios y reglas del derecho del trabajo ordinario.

c) Teoría que juzga al Derecho Burocrático como una rama autónoma..

La relación de trabajo que existe entre el estado y sus trabajadores no persigue fines lucrativos, ni el equilibrio entre los factores de la producción, ni existen lucha de clases, por ello debe surgir una rama autónoma con objeto, finalidad y metodología propios, que tenga como propósito la satisfacción de los derechos y estabilidad de los trabajadores y el interés general de la actividad del estado.

No obstante, el Derecho Administrativo debe ya de ocuparse del estudio de lo que se le ha llamado administración, desarrollo y capacitación de los recursos humanos del sector público, que comprende los aspectos del nombramiento, la administración del personal, sus normas disciplinarias, la selección y preparación del personal, su adscripción y la organización presupuestal de la misma.

Algunos estudiosos de la materia se han preguntado porque el individuo presta sus servicios al estado, de aquí el hecho de que

existen algunas teorías que pretenden explicar la naturaleza jurídica del acto mediante el cual el individuo contribuye a lograr las finalidades del estado a través de su trabajo.

a) Teoría del Acto Unión.-

Esta corriente afirma que este acto condiciona la aplicación del estatuto legal, y que no puede crear ni vencer las situaciones que establece, sin embargo, si puede ser modificado en cualquier tiempo aún sin el consentimiento del empleado.

Explica que el acto del nombramiento o de investidura para el cargo público no se puede equiparar a un contrato, puesto que no produce situaciones jurídicas individuales, ni tampoco podemos decir que es un acto unilateral pues no se puede imponer obligatoriamente; por ello lo consideramos como un acto diverso, integrado por la voluntad del estado que nombra, la voluntad del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que produce el concurso de voluntades, consistente en acondicionar al individuo que ingresa al servicio a las disposiciones legales ya establecidas que fijan los derechos y obligaciones de los titulares de los diversos órganos del Poder Público.

Podemos decir que la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se adhiere a la teoría del Acto Administrativo y Acto Unión al señalar en su artículo 12 que "Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de -

raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo".

Además dicha ley señala que la aceptación del nombramiento, obliga al individuo a cumplir los deberes y las consecuencias del mismo conforme a la ley, al uso y a la buena fe.

b) Teorías Civilistas.-

Estas teorías pretenden explicar la naturaleza jurídica de este acto, basándose en el derecho civil y lo considera un contrato, es decir tratan de encuadrar instituciones del derecho administrativo dentro del campo del derecho civil.

Esta teoría no puede ser aceptada desde el momento en que el estado por su propia naturaleza funciona como ente público y por ello, no puede ser considerado como particular, de ahí que se tuvo que reformar la Constitución Política adicionando el apartado "B" al artículo 123, con el fin de reglamentar esta materia, tal es el caso de que diversos aspectos de los servidores públicos, ya se encuentran regulados por numerosas disposiciones como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos y por las Condiciones Generales que expida el Ejecutivo; y de ninguna manera son reguladas por el Código Civil.

c) Tesis del Contrato Administrativo.-

Esta tesis situa a los sujetos de la supuesta relación contractual, en una total desigualdad al sostener, que el Estado es quien establece unilateralmente las obligaciones del empleado con la posibilidad de cambiarlos durante la prestación del servicio.

Estima, que por el solo hecho de haber concurrencia de voluntades, se crea un acto contractual, ya que aún cuando el individuo sabe de la probabilidad de que el estado reduzca las ventajas o aumente los cargos, este, de cualquier manera acepta el cargo, y no con ello quiere decir que a causa de estas modificaciones los contratos administrativos pierdan las características de un contrato.

d) Teoría del acto unilateral del estado.-

Esta teoría se fundamenta en el principio de obligatoriedad afirmando que la función pública tiene un carácter unilateral derivado de que la función o empleo solo se presenta para el estado, y solo este es quien puede crear y reglamentar dicho empleo estableciendo unilateralmente las obligaciones de sus empleados.

Sin embargo, esta teoría es criticada en México, pues es contraria a lo establecido por el artículo 5º Constitucional que dice: "En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y el de los jurados, así como el desempeño de los cargos consejiles y

los de elección popular directa o indirecta. Las funciones electorales o 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 este señale".

Asimismo, sabemos que los individuos tienen la completa libertad de aceptar formar parte o no de la administración pública, sin que nadie pueda obligarlos.

Es importante dar a conocer el criterio de otros autores - que no se inclinan por ninguna de las ya mencionadas teorías.

Señalan que el acto de nombramiento es un acto meramente administrativo, pero no en su sentido formal, ya que los poderes legislativo y jurisdiccional también pueden designar a sus servidores, y más bien lo consideran como un acto materialmente administrativo, además este acto implica la aplicación de ciertas normas generales como la Constitución artículo 89 fracción II, III, IV y V; y 123 Apartado "B", la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del ISSSTE, reglamentos interiores y condiciones de trabajo de cada dependencia, y decretos y circulares que expida el ejecutivo, y por supuesto el consentimiento del individuo, es decir, esta corriente de autores se aproxima a la teoría del acto unión al afirmar que la relación entre el trabajador y el estado, no se basa en algún acto contractual, y estiman al acto de nombramiento, como un acto unión y materialmente administrativo.

En cuanto a nuestro derecho vigente, diremos que todavía -

no se ha podido llegar a un acuerdo, pues las soluciones doctrinales dependen del grado de importancia que se le da a la autoridad del estado y a la voluntad del individuo, y solo mediante un sistema positivo de normas legales que rijan esta relación, se podrá especificar la naturaleza jurídica del acto de nombramiento.

Realmente estas teorías no tienen ninguna trascendencia - puesto que al estudioso del derecho, lo que le interesa es conocer - las instituciones que maneja, y no el criterio que sustente el legislador.

A continuación se explicarán las clases o tipos de servicios que el trabajador presta al estado.

Sabemos que por regla general, el servicio que se presta al estado debe ser potestativo y remunerado, no obstante, nos encontramos con los servicios obligatorios y gratuitos, que vienen siendo una excepción a la regla y tienen su fundamento en el artículo 50. - Constitucional que establece, que la prestación de trabajos personales debe ser justamente retribuida y debe haber un pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial conforme a lo dispuesto por la Constitución.

Respecto a los servicios públicos serán obligatorios los - del servicio militar nacional, los jurados populares y los cargos con sejiles de elección popular.

- Prestación de Servicios Profesionales.- Estos servicios se prestan por contrato, son de tipo profesional y no tienen ninguna

relación de servicio laboral, pues pertenecen a la categoría de los contratos de derecho civil.

- Servicios que se prestan en virtud de nombramiento.-

Este tipo de servicios son los que, para nuestro estudio nos interesan por que configuran la burocracia, formada por funcionarios y empleados que a través del nombramiento, se crea la relación de derecho público.

- Régimen Jurídico.-

El Régimen Jurídico que se origina de la relación entre el estado y su personal crea diversos campos de acción que se encuentran encuadrados en diferentes ordenamientos que a continuación se enumeran:

- a) La Constitución Política Mexicana; b) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional; c) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; d) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; e) Ley de Estímulos y Recompensas de los Funcionarios de la Federación; f) Ley Sobre Garantías del Manejo de Fondos de Funcionarios Públicos y Empleados Federales; g) Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y su reglamento; h) Ley del Seguro de los Trabajadores al Servicio del Estado; i) Ley en favor de los Veteranos de la Revolución; j) Acuerdos sobre gratificaciones de fin de año de empleados civiles y militares; k) Ley Fe

deral del Trabajo; 1) Los Estatutos que en forma particular tienen - cada grupo de servidores públicos; reglamentos, circulares, condiciones generales de trabajo, etc..

-Acerca de los Estatutos, podemos señalar que este vocablo se deriva del latín Status, que significa Estado (situación o condición jurídica determinada).

Según el tratadista Rafael Bielsa la palabra Estatuto "expresa un conjunto de prescripciones ciertas y más o menos estables que tienen por objeto asegurar en forma positiva los derechos de los funcionarios" (12)

De acuerdo al pensamiento del Doctor Gabino Fraga, la Ley que debería regular la relación de trabajo entre el estado y sus servidores, es aquella que abarcara dentro de la relación de servicio, tanto al estado como al empleado, equilibrando las exigencias de ambas partes, con el fin de establecer un régimen de garantías para el empleado, evitando la arbitrariedad de los titulares del poder, desde luego sin desfortalecer la existencia y autoridad del estado.

Hugo Martins opina que existen dos tipos de estatutos, el material y el formal, y que las normas que se deriven de cualquiera de ellos, establecen una relación jurídica y funcional a la que están sometidos los funcionarios y los servidores públicos.

El Estatuto material.- es aquel que se compone por normas jurídicas vigentes que regulan la relación de trabajo, indicando -

12.- Bielsa Rafael "Derecho Administrativo" Tomo III, Edit. La Ley, Sociedad Anónima. Editora e Impresora, Buenos Aires 1964. Pag. 72.

los derechos y deberes de los servidores públicos.

El Estatuto formal.- viene siendo entonces, la ley que reúne sistemáticamente las referidas normas jurídicas, un ejemplo claro es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Otras clasificaciones de Estatutos doctrinalmente hablando es la del Estatuto único, el cual persigue regular todas las situaciones civiles, militares, administrativas, docentes, etc..

Estatuto múltiple.- pretende establecer un conjunto de reglas específicas y separadas para cada grupo de servidores públicos.

Un Sistema Mixto.- Se constituiría por un estatuto general, que se encargaría de reglamentar a los funcionarios y estatutos específicos, al mismo tiempo que estableciera normas particulares para cada conjunto de servidores del estado, según sea el caso.

Para un mejor entendimiento sobre los estatutos, explicaremos las ventajas e inconvenientes de algunos de ellos:

La ventaja que nos ofrece el estatuto legal, es de que su reglamentación deriva de una autoridad independiente y superior de la jerarquía administrativa, y por lo tanto, al determinar esta reglamentación, la autoridad tiene diferentes tendencias a las del superior jerárquico, provocando una mayor estabilidad, pues como sabemos una ley nos ofrece mas garantías en cuanto a que su modificación es más complicada que la de un reglamento.

Por otro lado, una ley general para todos los funcionarios determinaría solo los principios generales, y el factor reglamentario se encargaría de fijar las modalidades específicas de cada tipo de funcionarios.

Uno de los inconvenientes que encontramos en el estatuto legal, es que si la ley general es exageradamente precisa, sus normas pueden ser mal aplicadas a determinados funcionarios; es por eso que se afirma que solo debe contener principios generales, para así dar oportunidad al aspecto reglamentario de aplicar sus normas al caso concreto.

Ahora bien, algunos autores señalan como desventaja del Estatuto Reglamentario, el hecho de que la autoridad que establece el Estatuto generalmente es la misma que toma las medidas individuales del funcionario, generándose una mayor posibilidad de favoritismo y un cierto desequilibrio porque el reglamento puede ser fácilmente modificado y no precisamente a favor del servicio, sino que en favor de solo un grupo de personas, además todo esto implica una gran diversidad de estatutos, impidiendo una verdadera igualdad entre los diferentes tipos de funcionarios.

En nuestro país, el sistema que nos rige es el Mixto, que regula a la mayoría de los trabajadores al servicio del estado, mediante el artículo 123 Constitucional apartado "B", su ley reglamentaria y varios estatutos particulares que regulan a las dependencias in

tegrantes de los Poderes de la Unión y de la Administración Pública.

Es conveniente establecer un concepto claro y preciso del servidor público, creemos que la definición más acertada es la de Petrozziello, que define al funcionario.- Como el servidor público cuyas características son: la de poder de mando, iniciativa y decisión, y por tanto posee las categorías más importantes de la jerarquía, en cambio, el empleado ocupa las categorías más bajas ya que solo se encargan de ejecutar las disposiciones que la autoridad superior le ordena.

Esta definición coincide con la de Bielsa que señala al funcionario público.- Como aquel que constituye, expresa o ejercita la voluntad del estado, ya sea mediante una designación especial y legal, por decreto ejecutivo o por elección; siempre que esa voluntad sea encaminada a la realización de un fin público.

Actualmente nos encontramos con una serie de clasificaciones sobre los servidores del estado y son:

- 1.- La clasificación que nuestra Constitución establecía antes de la reforma de 1960 que adicionó el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, era la de altos funcionarios, funcionarios y empleados.
- 2.- El artículo 123, Apartado "B" divide a los trabajadores en : trabajadores de Base y Trabajadores de Confianza.
- 3.- El mismo artículo, apartado "B" en su fracción XIII hace mención de los militares, marinos, miembros de la seguridad pública y el personal del servicio exterior, quienes estarán regidos por sus propias

leyes.

4.- El artículo 94 indica que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia pueden ser: numerarios y supernumerarios.

5.- El artículo 62 dice que los Diputados y Senadores serán propietarios o suplentes.

6.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece en su artículo 5º, la distinción de los trabajadores de confianza - conforme a los diferentes Poderes en donde prestan sus servicios.

Su artículo 6º, menciona que los trabajadores serán: móviles e inmóviles y el artículo 12 de la misma Ley, establece que los trabajadores prestarán sus servicios mediante nombramiento, inclusión en lista de raya, para obra determinada o por tiempo fijo.

Desde el punto de vista de la entidad donde los trabajadores prestan sus servicios, se clasifican en: Federales, integrado por los Poderes de la Unión, incluyendo a la Administración Pública Central o Paraestatal; y funcionarios o empleados Estatales y Municipales.

Dependiendo de la duración de sus funciones serán: definitivos, interinos, provisionales, de tiempo fijo o por obra determinada.

A manera de complemento veremos los conceptos de la primera clasificación que nuestra ley fundamental indica: a) Altos Funcionarios: es el individuo que a través de una designación legal se convierte en titular de los órganos del estado dentro de la más elevada jerarquía, y así nos encontramos con: El Poder Ejecutivo, integrado por el

Presidente de la República, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo, Procurador General de la República y Gobernador del Distrito Federal; el Poder Legislativo, compuesto por Diputados y Senadores y; Poder Judicial, formado por los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como representantes de los Estados de la Federación, tenemos al Gobernador, Diputados locales y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Esta clasificación tiene su base legal en el artículo 108 de la Constitución.

b) Funcionario.- Es la persona titular de un determinado órgano de competencia, representando al estado frente a otros órganos del mismo, entidades públicas, servidores públicos, o bien frente a los mismos particulares; frecuentemente el funcionario es concebido como autoridad porque posee poder de decisión y son trabajadores de confianza.

c) Empleados.- A diferencia del anterior, los empleados no tienen facultad de decisión, ni son representantes del estado, pues solamente desempeñan un servicio material, intelectual o de ambos tipos.

Es necesario recordar que mediante la reforma que adiciona el Apartado "B" al artículo 123 se suprimen los términos de altos funcionarios, funcionarios o empleados, considerando a todos los trabajadores del estado como servidores públicos.

En páginas anteriores solo se hizo mención del nombramiento como un acto administrativo, sin embargo, la figura del nombramiento es de vital importancia dentro de la relación del estado y sus trabajadores por ser el medio en virtud del cual se designan a los servidores públicos.

De acuerdo a la doctrina el nombramiento puede ser de tres tipos:

- a) El discrecional.- En el que existe una plena libertad en la designación.
- b) El Condicionado.- La designación debe sujetarse a una serie de formalidades, ejemplo: el concurso, la elección, etc.
- c) La Reservada.- La designación es dirigida solo a personas que con anterioridad prestaron servicios al estado.

El artículo 123 Apartado "B" fracción VII establece que: "La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y las aptitudes de los aspirantes, el estado organizará escuelas de Administración Pública".

Lo anterior no se lleva a cabo, en la práctica generalmente los altos funcionarios se designan por medio de la elección, a los empleados mediante el nombramiento discrecional o condicionado, que en el caso de estar sujetos a concurso se someteran a las disposiciones escalafonarias.

El artículo 89 Constitucional otorga facultades al Presi

dente para nombrar a una serie de servidores públicos, también se requiere de la aprobación expresa del Presidente, para los nombramientos de los casos previstos por el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y para algunos directores de organismos descentralizados.

Igualmente existen los nombramientos hechos por los titulares de cada dependencia, con la finalidad de cubrir los puestos vacantes, siguiendo el sistema escalafonario de los empleados de base.

Podemos decir que la elección es la designación de un servidor público mediante el voto directo hecho por varias personas.

A través de la elección se logra que los ciudadanos participan dentro del campo político del país, al mismo tiempo que los funcionarios se vinculan con la vida política sin perder su independencia de aquellos por quienes fueron elegidos; aún con todo esto, se presentan algunos inconvenientes como el favoritismo electoral y los medios de que algunos individuos se valen para conseguir la opinión pública.

En nuestro país nos encontramos que diversas e importantes designaciones se realizan por medio de la elección, estas son:

La elección del Presidente de la República, que conforme al artículo 81 Constitucional, debe ser directa y en los términos que señale la Ley Electoral.

Los Senadores, su base la establece el artículo 56 Constitucional: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente en su totalidad cada seis años".

Diputados, artículo 51 Constitucional: "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años por los ciudadanos mexicanos"

En cuanto a las Entidades Federativas, el artículo 115 fracción VIII ordena que: "La Elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales, será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas".

Los Diputados locales serán electos por la anterior disposición, y en los Municipios los Presidentes Municipales, se elegirán conforme a lo dispuesto por el artículo 115 Constitucional fracción I.

Otra figura no menos importante es la Oposición, que en México se utiliza para designar a los miembros del Magisterio y del Servicio Diplomático y Consular.

La oposición consiste en la asistencia de varios aspirantes a un concurso, otorgándose el cargo al individuo que tenga las mejores notas o resultados.

Tenemos dos tipos de Oposición: a) La general, a la que asisten diversos interesados con ciertos requisitos, independientemente de que sean funcionarios o no y; b) la especial, en la que solo pueden par

ticipar funcionarios y empleados públicos.

Con la oposición se logra la designación de trabajadores de elevada capacitación técnica, y para una mayor eficacia es recomendable, la existencia de un órgano superior en la que se presentarán todas las oposiciones.

La designación mediante el concurso, es contemplada por el artículo 58 y siguientes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que ordena a las comisiones mixtas de escalafón, en cuanto tengan conocimiento de las vacantes convocar a través de circulares o boletines a los trabajadores de categoría inmediata inferior.

Como ya sabemos, para poder pertenecer a la Administración Pública se necesita que el interesado reúna ciertas características - que pueden ser de carácter jurídico, profesional, moral y físico, que a continuación explicaremos:

1) Los requisitos jurídicos se componen de una serie de aspectos como: a) La capacidad de goce y la de ejercicio, el individuo debe estar en pleno uso de sus derechos civiles y políticos. b) El requisito de ser mexicano, varía según la categoría del funcionario, al Presidente de la República además de que debe ser de nacionalidad mexicana por nacimiento, se le exige que sus padres sean mexicanos por nacimiento; a otros altos funcionarios solo se les exige nacionalidad mexicana por nacimiento; en cambio los empleados pueden ser aceptados aún siendo mexicanos por naturalización, y en base al artículo 9º de

la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado pueden ser extranjeros.

c) Generalmente la edad que se les exige a la mayoría de funcionarios es de 21 años y a los empleados, más de 16 años. Al Presidente de la República, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Senadores, deben contar para el día de la elección con 35 años de edad, los Secretarios de Despacho 30 y los Diputados Federales con 21 años de edad.

d) En general, para todos los funcionarios y empleados públicos se requiere que no hayan sido condenados por delito culposo que amerite pena corporal, o que este siendo procesado en el momento del nombramiento o elección.

e) Los funcionarios públicos no deben pertenecer al estado eclesiástico, ya que al clero se le tiene prohibido mezclarse en los asuntos políticos del país.

f) A los altos funcionarios y algunos funcionarios se les exige residir anteriormente al cargo, en el lugar donde va a desempeñar sus funciones; al Presidente se le exige un año de residencia, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia se les exigen cinco años, y a los Senadores solo seis meses.

g) Para los funcionarios que ocupan cargos de elección popular se les requiere que no hayan desempeñado anteriormente el mismo puesto, en cargos no reelegibles.

2.- Requisitos Profesionales.- Este consiste en la prohibición de ocupar un puesto incompatible y tener capacitación técnica como la experiencia en cierto campo jurídico, cursos de especialización, título universitario, etc.

3.- De los requisitos morales se requiere la honradez, honestidad, buena conducta, en fin una serie de cualidades con el propósito de evitar la corrupción, cohecho y favoritismo.

En tanto que como requisitos físicos esta el de presentar un examen físico y encontrarse en condiciones psíquicas excelentes.

b) BREVE ESTUDIO DEL APARTADO "A" ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

Ahora bien, una vez que se han explicado las diversas constituciones de nuestro país que de alguna manera han reglamentado ciertos aspectos de los servidores públicos, pasaremos al estudio mas directo del Apartado "A" y "B" del artículo 123 de la Constitución vigente.

El Apartado "A" junto con la Ley Federal del Trabajo, rigen entre otros, a ciertos organismos públicos descentralizados que forman parte de la Administración Pública Federal; y el Apartado "B" y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se encargan de regular a los servidores públicos en general (dependencias y entidades comprendidas en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como instituciones a que se

refiere el artículo 1º de la ley reglamentaria de la fracción XIII Bis del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional).

Son organismos descentralizados, "las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión, o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea su forma o estructura, cuando su patrimonio se constituye total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que les aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico".

Algunos ejemplos de organismos descentralizados son: Petróleos Mexicanos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Electricidad, Sistema de Transporte Colectivo (Metro), etc..

El objeto de estos organismos, es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Se dice que desde el momento en que los organismos descentralizados forman parte de la Administración Pública, que su pa

rimonio se compone de bienes que aporta el Estado, y que las actividades que realizan estos organismos competen al Estado; las relaciones laborales de sus trabajadores deberían ser reguladas por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Pero esto no es posible, ya que por ciertas cuestiones históricas y políticas estos organismos están regulados por la Ley del Trabajo ordinaria.

La mayoría de los casos del porqué los organismos descentralizados quedaran fuera del régimen del Apartado "B" fué que cuando ya existían leyes o decretos de su funcionamiento, todavía no había sido creado el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, por tanto las relaciones de estos organismos y sus trabajadores se regulaban por la Ley Federal del Trabajo, una vez creado dicho estatuto fue más difícil que los derechos adquiridos por los trabajadores se pudieran incorporar a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; tal fue el caso de Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México y la Comisión Federal de Electricidad.

En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social que también es regulado por la Ley Federal del Trabajo, se argumentó que como trabajadores del Seguro Social sus prestaciones eran entonces comprendidas por la llamada Dirección de Pensiones Civiles de Retiro

y no contaba con la diversidad de prestaciones como las que ahora tiene el ISSSTE; en algunos otros casos se ha considerado que el legislador no tuvo razones de fondo para regular las relaciones de dichos organismos y sus trabajadores en el Apartado "A".

Otro aspecto, es el de las Empresas de Participación Estatal que son aquellas en las que el Estado posee todo o parte del capital social, es decir, son empresas públicas que toman la forma de Sociedad Mercantil y, en especial la de Sociedad Anónima.

Generalmente se trata de organismos y empresas de carácter administrativo de servicio público, mercantil, científico, técnico o de investigación científica.

Las empresas de Participación Estatal tienen como características las siguientes: a) personalidad jurídica propia, b) el Estado aporta los elementos de capital, c) producen bienes o servicios que satisfacen las necesidades colectivas, sin obtener ningún lucro, d) la actividad de la empresa es controlada por el Estado, e) el régimen de la empresa se compone por normas de derecho público y de derecho privado.

Sin embargo, se les aplica la Ley Federal del Trabajo, como ejemplos de estas empresas están: Altos Hornos de México, S.A., Aeronaves de México, S. A., Sociedad Cooperativa de Talleres Gráficos de la Nación, Fertilizantes de México, Productos Pesqueros Mexicanos, Side-

rúrgica Nacional, Teléfonos de México,

Como ya sabemos, anteriormente al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1º de septiembre de 1982, las Instituciones Nacionales de Crédito, la Banca Mixta y, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, se encontraban reguladas por el Apartado "A" del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo, este decreto vino a transformar lo anterior, pues la Banca Privada es nacionalizada.

Se estableció también que mediante decreto del 6 de septiembre de 1982, el Comité Técnico Consultivo formado por representantes de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Trabajo y Previsión Social, Comercio, Relaciones Exteriores, Asentamientos humanos y Obras Públicas y Hacienda y Crédito Público; propondrían las normas respectivas que regulen las relaciones laborales de los trabajadores de las mencionadas instituciones nacionales de crédito, en conformidad a lo dispuesto por el Apartado "B" del artículo 123, mientras tanto serán reguladas por el Reglamento de Trabajo de los Empleados Bancarios de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, desde luego, sin privárseles de los derechos adquiridos de que actualmente gozan. Sin embargo esto no se lleva a cabo, y en el Diario Oficial del 17 de noviembre de 1982 aparecen las reformas y adiciones de los artícu-

los 28, 73 fracción X y 123 Apartado "B" Constitucional: "artículo 28.- Se exceptúan también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el estado a través de instituciones en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesiones a particulares.

La reforma del artículo 73 consistió en otorgarle al Congreso de la Unión la facultad para legislar sobre servicios de banca y crédito, y al mismo tiempo dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera.

Por otro lado la adición de la fracción XIII Bis del artículo 123 Apartado "B" establece: Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado".

Un año después, aparece la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional. (Diario Oficial del 30 de diciembre de 1983); la cual encierra algunos aspectos del antiguo Reglamento y de la Ley Federal de los Trabajadores

al Servicio del Estado, esta ley reglamentaria es la que actualmente rige la situación laboral de los bancarios.

No obstante, el nuevo régimen no abarcaba a todas, pues como excepción quedaban fuera el Banco Obrero, el National City Bank, - las instituciones auxiliares de crédito, y el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, manteniéndose en vigor para estas, el - viejo Reglamento con todas sus consecuencias, y conflictos laborales seguirán siendo atendidos por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, mientras que las fuerzas armadas seguirán su régimen de excepción.

Se ha considerado que esta ley reglamentaria contiene disposiciones del Reglamento bancario y de la Ley Federal del Trabajo, y hace suyos diversos títulos de la Ley de los Trabajadores del Estado, principalmente en lo que se refiere a derechos colectivos.

La Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis, se compone - de 24 artículos y 4 transitorios que figuran en seis capítulos: Disposiciones Generales; Días de Descanso, Vacaciones y Salarios; Seguridad Social y Prestaciones Económicas; Suspensión, Cese y Terminación de los Efectos de los Nombramientos; Federación Nacional de Sindicatos Bancarios y Supervisión de las Instituciones; y disposiciones - transitorias.

Una gran aportación nos otorga el maestro Nestor de Buen al realizar una clasificación de regímenes laborales aplicables a los

diversos organismos que ejercen la función de banca y crédito:

"a) Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del artículo 123 Constitucional.

a.1.- Sociedades nacionales de crédito.

a.2.- Instituciones nacionales de crédito.

a.3.- Banco de México

1.4.- Patronato del Ahorro Nacional.

b) Reglamento de trabajo de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.

b.1.- Organizaciones auxiliares que serían las siguientes:

b.1.1.- Almacenes generales de depósito;

b.1.2.- Arrendadoras financieras.

b.1.3.- Uniones de crédito y otras sociedades a las cuales la ley - les da esta categoría que sería el caso de las compañías de fianzas.

b.2.- Bancos no nacionalizados:

b.2.1.- Banco Obrero

b.2.2.- City Bank. N. A.

c) Ley Federal del Trabajo:

Instituciones de seguros, suponiendo sin conceder que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no las siga considerando como coadyuvantes del sistema de crédito bancario en cuyo caso, si la Suprema Corte hace suyo ese criterio quedarían en el grupo amparado por el Reglamento Bancario.

d) Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.¹³⁾

En lo que se refiere a las Universidades Autónomas, el artículo 3º Constitucional en su fracción VIII, establece que los derechos y obligaciones de los trabajadores y empleados académicos y administrativos se regirán por el Apartado "A" del artículo 123, de esta manera también les es aplicable la Ley Federal del Trabajo, que consagra en su capítulo XVII "El trabajo en Universidades e Instituciones de Educación Superior, Autónomas por Ley"; en materia de Seguridad Social, se sujetarán a lo previsto por el artículo 353-U de la Ley Federal del Trabajo; aunque con sus excepciones como la Universidad Nacional Autónoma de México, que se encuentra regulada por la Ley del ISSSTE.

Mientras las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos integran el sector central de la administración pública, los demás organismos mencionados anteriormente componen el sector descentralizado. Ambas formas de organización funcional, la central y la descentralizada, con sus diversas componentes y variantes constituyen su estructura que logra su unidad en el Ejecutivo Federal.

A manera de resumen se plantea que las relaciones de trabajo de los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal y las Universidades Autónomas, se encuentran sujetas

13.- Nestor de Buen.- "Los Trabajadores de Banca y Crédito", Editorial Porrúa, S. A.- México 1984. Pag. 32 y 33.

al artículo 123 Apartado "A", y a la Ley Federal del Trabajo, y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de sus conflictos laborales.

Fue necesario realizar un análisis del Apartado "A" con el objeto de observar las diferencias que tiene con el Apartado "B" y al mismo tiempo realizar un estudio más completo.

Como ya se mencionó, la reforma y adición del Apartado "B", aún cuando un tanto influida por el derecho laboral ordinario, es el cimiento sobre los cuales se regula el servicio laboral entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, estableciendo una serie de principios que a grandes rasgos ya explicamos en el inciso correspondiente a la Constitución de 1917; de ahí a que gracias a la existencia de este Apartado se creó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

CAPITULO III

"NORMATIVIDAD ORDINARIA"

Dentro de este capítulo estudiaremos tres leyes que se han considerado como fundamentales, digamos que son las bases que se encargan de regular de manera general a los servidores públicos, pues ya hemos mencionado en el capítulo anterior los diversos ordenamientos que rigen las relaciones del estado con los servidores públicos, atendiendo a su campo de acción. Analizaremos la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos por considerar que son estas las principales.

"LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO"

Iniciaremos este estudio conociendo los precedentes de la ley que ahora nos rige.

El 5 de diciembre de 1938, fue promulgado por el Presidente Lázaro Cárdenas, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que constituyó la primera Ley del orden civil emanada de los Gobiernos revolucionarios, que inmediatamente trajo como consecuencia la rápida organización de los trabajadores del Estado en los sindicatos correspondientes a las Secretarías de Estado, Gobiernos de los territorios Federales, Departamentos Autónomos y Poderes Judicial y Legislativo, acabando con la pulverización sindical existente.

La creación del estatuto jurídico era una necesidad imperiosa por que el estado al darle un nuevo impulso a la administración pública, tendría que decidir que tipo de garantías brindaría a sus trabajadores para

poder exigirles responsabilidades y cumplimiento en sus funciones, el estatuto reconoció como obligaciones del estado, distintas prestaciones y conquistas por las que venían luchando las organizaciones de trabajadores del estado.

Al ponerse en vigor el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión se suscitaron numerosas protestas. Entre otras cosas, se afirmaba que la expedición del Estatuto era violatoria de algunos preceptos constitucionales, que el Congreso no se había sujetado a las facultades conferidas por la Constitución, pues aprobaba una ley cuya definición precisa no estaba prevista en la Ley fundamental, se discutía también que la expedición del estatuto era contradictorio a lo expresado en el artículo 89 Constitucional fracción II, que facultaba al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, cuando que al aparecer garantizada la situación de los empleados públicos, se restringían las facultades del Presidente, y por lo tanto se incurría en una flagrante violación a la Constitución.

A este respecto la H. Suprema Corte de Justicia y el H. Tribunal de Arbitraje sostuvieron que el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, es ley reglamentaria de la fracción II del artículo 89 Constitucional, y en consecuencia a partir de su promulgación, los nombramientos y remociones de los empleados federales deben hacerse de acuerdo con las disposiciones del Estatuto.

No se puede negar que la fracción II del artículo 89 Constitucional, otorga facultades al Ejecutivo para nombrar y remover libre-

mente a los empleados públicos, pues tal facultad esta limitada por el propio estatuto que tiene el carácter de ley reglamentaria de dicha fracción Constitucional.

Otro aspecto fue el de que el Estatuto de 1938, en realidad no fue acatado en forma plena, por la circunstancia de que dejaba a un gran sector en situación de desamparo; ejemplo de lo anterior sería el caso de que un trabajador de la H. Suprema Corte fuese privado de su empleo, con o sin motivo que lo justifique, se ejercitaría así la acción nacida del despido ante el Tribunal de Arbitraje, y su poniendo que la Corte haya accedido a someterse a un Tribunal inferior y perdiera o ganara el juicio, el que resolvería el amparo que pudiesen promover el trabajador o la Corte, sería la misma Corte, - originándose que esta jugara una doble función, la de juez y al mismo tiempo ostentandose la calidad de parte en el mismo proceso, situación que dejaría al trabajador en total estado de indefensión.

Como este caso hubo muchos similares, la Corte se apoyó en el artículo 73 fracción I de la Ley de Amparo, que a la letra dice: - "El juicio de amparo es improcedente: fracción I.-contra actos de la Suprema Corte de Justicia".

El estatuto en cuestión imponía a los trabajadores, la obligación para prestar sus servicios al estado, figurar en las listas de raya correspondiente o en virtud de nombramiento, de esta manera el artículo 12 establecía los requisitos que deberían contener los nombramientos de los trabajadores federales.

Entre otras cosas consagraba que la jornada de trabajo tendría como duración máxima 8 horas de trabajo diurno, estableciendo a su vez que durante esta jornada se tenía la obligación de desarrollar las actividades sociales y culturales que fueren compatibles con sus aptitudes, edad y condición de salud, cuando así lo disponga el titular de la dependencia respectiva. (artículo 38 del Estatuto).

En cuanto al desempeño de las labores dentro de la jornada de trabajo, señalaba que deberfan llevarse a cabo apegándose a las leyes y reglamentos, así como a la dirección de sus jefes, en los lugares y durante el tiempo convenido, con cuidado, esmero y forma apropiada.

Indicaba como causas de suspensión de los efectos del nombramiento de un trabajador, el hecho de haber contraído enfermedad que representara peligro de contagio a sus compañeros de trabajo, y aquellos que hayan sido sometidos a prisión preventiva seguida de sentencia absolutoria, así como a los arrestados por autoridad judicial o administrativa, y en los casos específicos de arresto por delitos contra la propiedad del estado, o las buenas costumbres; el Tribunal de Arbitraje pedía determinar el cese del empleado (artículo 43).

Sobre el posible ejercicio del derecho de huelga, lo limitaba a la sola suspensión de las labores; imponiendo como sanción a los trabajadores que realizaran actos violentos, la pérdida de su

trabajo, vedándoseles todo derecho consignado en esta Ley (artículo 72 del Estatuto).

Respecto a la presentación de la demanda en los casos de controversia que se deberfan de presentar ante el Tribunal de Arbitraje, la falta de especificación de los sujetos que pueden demandar - ante el Tribunal según se desprende de la redacción del artículo 100 del propio estatuto, provocó algunas confusiones y se interpretó que podfan demandar, un trabajador a un titular, un titular a un trabajador, una directiva sindical, un sindicato a la federación de sindicato o viceversa.

Como principales sanciones el estatuto establecía dos situaciones básicamente, la primera de ellas eran sanciones por infracción al propio estatuto, tales como multa de mil pesos; la segunda - de las sanciones eran en caso de desobediencia a las resoluciones - del Tribunal de Arbitraje, por ejemplo, destitución del trabajo sin responsabilidad para el estado, (artículo 115 del Estatuto).

En cuanto a los sindicatos la fracción III del artículo 55 - del estatuto, les imponía como obligación la de formar parte de la - Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, unica central de los mismos que sera reconocida por el estado.

No es de vital importancia señalar cada uno de los artículos que el Estatuto de 1938 contenía, pues consideramos que a pesar de - que es la base jurídica que regula las relaciones de los trabajadores y el estado, resulta mas practico y favorable analizar con mayor

detalle la Ley que actualmente rige a dichos trabajadores.

En general el Estatuto de 1938 regía las relaciones entre los trabajadores federales y los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, incluyendo territorios federales, estableciendo normas relativas a vacaciones, días de descanso, sueldos, ascensos, antigüedad, pensiones, huelgas y la creación de un tribunal y varias juntas arbitrales para la resolución de las controversias en la materia.

Si bien es cierto que este nuevo ordenamiento, al ponerse en práctica vino a descubrir numerosas deficiencias en su contenido, no puede descartarse que su finalidad era la de salvaguardar los derechos de los trabajadores del estado y definir su situación jurídica.

Efímera vida tuvo el Estatuto de 1938, ya que fue abrogado por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, de fecha 4 de abril de 1941, durante el gobierno del General Avila Camacho, que introducía como cambios mas notables:

a) La desaparición de las juntas arbitrales en cada dependencia, y la creación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje con jurisdicción para todas las unidades burócratas, este Tribunal es colegiado, integrado por tres representantes: un magistrado representante del gobierno, un magistrado representante de los trabajadores, y un tercer miembro quien fungiría como presidente elegido por los dos anteriores. Tenían como función principal la de resolver conflictos entre los empleados públicos ya sean individuales o colectivos o con el Gobierno, además tenían la facultad de certificar que una huelga

de empleados públicos fuese legal, en ese entonces el derecho de huelga no era absoluto para los empleados públicos, tan es así que los empleados de las instituciones hospitalarias y de seguridad, se encuentran excluidos expresamente de las categorías que tienen derecho a la huelga.

b) Otro notable cambio fue el del artículo 4º del estatuto de 1941, del que se desprendía que los trabajadores de confianza son - aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República, enumerándolos y señalando que todos - los no comprendidos en esa enumeración serían de base.

Diversos autores han coincidido con la idea de que el concepto de trabajadores de confianza se introdujo con la finalidad de negarles los derechos sindicales y de huelga, concedidos a los trabajadores de base, pues de esta manera se podía evitar que los altos funcionarios o los miembros de las fuerzas armadas, pudieran en un momento dado unirse con los trabajadores de base para oponerse al gobierno. - El Tribunal de Arbitraje tiene la facultad de registrar a los sindicatos de empleados públicos examinando su constitución, número de agremiados y su declaración de que representan a la mayoría de empleados en la entidad burocrática de que se trate.

c) La prohibición a los sindicatos burócratas de adherirse a - otras organizaciones centrales obreras y campesinas.

d) La especificación de las bases para los escalafones. Desde luego no queremos con esto decir, que sean estas todas las diferencias del estatuto de 1938 y 1941, pero si las mas importantes; hubo varia-

bles modificaciones pero no de gran trascendencia, pues en muchos casos solo se trataba de cambios de redacción y no de fondo, es decir, los dos estatutos en cuanto a la reglamentación de los servidores públicos eran muy semejantes.

Es de tomarse en cuenta la valiosa ayuda que nos brindaron los estatutos, ya que aportaron la cimentación de una estructura que ampara y protege los derechos individuales y sentara las bases para alcanzar en el futuro una seguridad social y jurídica que mejorara las condiciones de vida del trabajador del estado.

Tras una larga lucha por conseguir que el estatuto se elevara a la categoría de ley constitucional, en 1960 se elevaron al rango de garantías sociales y constitucionales los derechos laborales de los trabajadores del estado, con base en su inclusión en el artículo 123 Apartado "B" de la Constitución, estableciéndose los principios que regirán entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores.

Esta reforma constitucional fue publicada en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1960, ocasionando que los derechos de los servidores del estado se situaran sobre toda ley reglamentaria o interpretativa, se dio un gran impulso al movimiento sindicalista de los trabajadores del estado, desde entonces, estos trabajadores dejan de ser un mero grupo de empleados y encuentran su lugar dentro de una organización socio-jurídica, para llevar a cabo el programa integral de la Constitución.

El objetivo ampliamente deseado por los servidores públicos se logra al fin el 29 de diciembre de 1963 al promulgarse la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución; esta Ley abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, con esto terminó de consolidarse otra importante conquista de los trabajadores del estado al quedar plena y definitivamente amparados sus derechos.

Con esta ley se consiguieron los siguientes fines:

a) Mediante las catorce fracciones del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, se protegen los derechos fundamentales de los servidores públicos, garantizando la jornada máxima de trabajo; b) el respeto a los salarios mínimos vigentes; c) el período de vacaciones se establece en los presupuestos respectivos; d) el trato igualitario para ambos sexos; e) el establecimiento de los reglamentos escalafonarios otorgando los ascensos según los conocimientos y las aptitudes de los trabajadores; f) el derecho de huelga; g) el derecho a la asociación colectiva para la defensa de los intereses comunes de los trabajadores al servicio del estado; h) la inamovilidad en los empleos de los trabajadores; i) la obligación del estado de establecer escuelas de Administración Pública, para la capacitación de los trabajadores.

Es conveniente conocer todas las reformas que ha tenido la

multicitada ley con el fin de darnos cuenta de los avances que se han logrado para el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores al servicio del estado, permitiendo que el Estado a través de estos avances, cumpla con sus objetivos de una manera más ágil y eficiente; las reformas y adiciones a partir de su inicio son las siguientes:

- 1.- Decreto del 23 de diciembre de 1966, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 1967 que adicionó el artículo 119 y reformó los artículos 128, 140 y 142.
- 2.- Decreto del 30 de diciembre de 1966, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 1967, reformó la fracción I del artículo 46.
- 3.- Decreto del 23 de noviembre de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1972, que reformó y adicionó los artículos 38 y 43.
- 4.- Decreto del 21 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1974, que reformó los artículos 1º y 5º fracción IV.
- 5.- Decreto del 27 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1974, que reformó y adicionó los artículos 14 fracciones II y III; 43 fracción I; 51 segundo párrafo y 88 - fracciones V y VI.
- 6.- Decreto del 30 de diciembre de 1975, publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1975, que reformó y adicionó los artícu-

los 5º fracción II; 16; 35 último párrafo; 43 fracciones IV y X; 46 fracción V párrafos segundo y tercero y el 87; y crea los artículos 42 bis, 46 bis y 127 bis.

7.- Decreto del 17 de octubre de 1978, publicado en el Diario Oficial del 23 de octubre de 1978, que reformó el artículo 42 bis.

8.- Decreto del 28 de diciembre de 1978, publicado en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1978, que reformó el artículo 5º fracción III, párrafo segundo.

9.- Decreto del 27 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1979, que reformó el párrafo segundo del artículo 34.

10.- Decreto del 22 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial del 15 de enero de 1980, que reformó el artículo 62.

11.- Decreto del 27 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial del 15 de enero de 1980, que reformó el inciso c) primer párrafo del artículo 50.

12.- Decreto del 28 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial del 21 de febrero de 1983, que reformó los artículos 5º, 8; 20 y 32.

13.- Decreto del 30 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial del 12 de enero de 1984, que reformó los artículos 5º, 32, 43 y 65.

14.- Decreto del 30 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial del 12 de enero de 1984, que reformó los artículos 119, 120

y 124; reformó y adicionó los artículos 118, 121, 122, 123 y 128 y adicionó la ley con los artículos 120-A, 120-B, 120-C, 121-A, 124-A, 124-B y 124-C. Todas estas reformas tuvieron sus respectivas modificaciones en los artículos transitorios.

15.- Decreto del 29 de diciembre de 1984, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1984, que reforma los artículos 32, 33, 35, 40 y 43 fracción IV; y deroga al artículo 36 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Una vez que hemos comentado las diversas reformas y adiciones que ha sufrido la ley, pasaremos a ver el contenido y análisis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado vigente.

Esta ley esta integrada por Diez Títulos que comprenden 165 artículos y 7 transitorios:

Título Primero.- Disposiciones Generales, Capítulo Unico, (artículos 1º al 11º).

Título Segundo.- Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los titulares, con siete capítulos (artículos 12º al 46 bis).

Título Tercero.- Del Escalafón, con tres capítulos (artículos 47 al 66).

Título Cuarto.- De la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales del trabajo, con cuatro capítulos (artículos 67 al 109).

Título Quinto.- De los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales, con un capítulo (artículos 110 y 111).

Título Sexto.- De las prescripciones (artículos 112 al 117).

Título Séptimo.- Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo, con tres capítulos (artículos 118 al 147).

Título Octavo.- De los medios de apremio y de la ejecución de los laudos, con dos capítulos (artículos 148 al 151).

Título Noveno.- De los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, con dos capítulos (artículos 152 al 161).

Título Décimo.- De las correcciones disciplinarias y de las sanciones, capítulo único. (artículos 162 al 165), y,

Artículos Transitorios.- Cuatro artículos.

I.- "DEBERES Y OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS".

Los servidores públicos colaboran con el Estado para la realización de diversos fines a beneficio de la sociedad, creandose una serie de obligaciones legales que aseguran el servicio público, y como una remuneración a sus servicios se crean derechos en favor de los trabajadores.

Atendiendo a la naturaleza de los servicios, los deberes pueden ser de dos tipos: a) generales. Son los deberes fundamentales y comunes a todos los servidores públicos. b) Los deberes especiales - según el área administrativa de que se trate. Se refiere a los deberes

res específicos propios de un sector o rama administrativa tales como el ejército, la guardia nacional, fuerza aérea, armada, la policía, el servicio exterior, el magisterio y otros que establece la fracción XIII, apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

La Ley Burocrática establece en su Título Segundo, Capítulo V, una enumeración de los principales deberes del servidor público, en base al principio de la continuidad e imparcialidad de la actividad del trabajador.

Artículo 44.- Son obligaciones de los trabajadores:

I.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiado, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;

II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio;

III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;

IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

VI.- Asistir puntualmente a sus labores;

VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo; y

VIII.- Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

A) "DEBER DE PRESTAR LA PROTESTA LEGAL".-

Iniciamos con este deber, pues creemos que es uno de los primeros con que se enfrenta el servidor público, sobre esto el artículo - 128 Constitucional señala: "Todo funcionario público, sin excepción - alguna, antes de tomar posesión en su encargo, prestará la protesta - de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

En relación con el artículo 130 párrafo IV de la ley fundamen- tal que establece: "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 lectura de estos dos artículos nos da la idea de que la protesta crea una serie de efectos jurídicos que se vinculan con la fun- ción pública y que al ser considerada como una promesa legal y políti- ca mantiene una estrecha relación entre el servidor público y el esta- do; tan es así que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Pú- blicos señala como delito el hecho de que el trabajador ejerza funcio- nes o cargos que se le hayan destinado, sin antes haber tomado pose- sión legítima de él, o cumplido con los requisitos exigidos para su - cargo.

En el caso de que alguna persona autorizada para desempeñar - una función no pudiera realizarla, la ley señala la posibilidad de en- comendarle la tarea a otra persona, tal como puede suceder en las li- cencias, comisiones oficiales, comisiones sindicales, vacaciones, etc. pues por la sola ausencia de algún trabajador no se puede interrumpir

la acción administrativa.

Un claro ejemplo que tenemos en México, es el Presidente de la República, que según el artículo 87 de la Constitución, al tomar posesión de su cargo y en presencia del Congreso de la Unión, o bien de la Comisión Permanente según el caso, prestará la siguiente protesta:

"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República - que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".

Otro caso es el de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que cada ministro al entrar en posesión de su cargo debe protestar que guardara la Constitución, ante el Senado o a falta de este, ante la Comisión Permanente.

B).- Uno de los deberes que abarca a todos los servidores públicos, - es el "Deber de Obediencia" o deber de prestar sus servicios.

Con el deber de obediencia se logra el cumplimiento de las funciones del cargo para el cual ha sido designado, este cumplimiento - comprende todas las obligaciones que señala el artículo 44 de la citada ley, que se refieren a la prestación personal de su actividad.

Esto nos hace recordar que la ley solo permite determinados casos en que procede la delegación de funciones, ya que en general el cargo no es delegable.

Desde el momento en que a una persona se le designa un cargo -

público, es por que reúne ciertos requisitos legales como son la capa cidad, actividad, competencia, moralidad, y si esta persona encomien-
da su función a una persona ajena al servicio, incurrirá en falta de
probidad y honradez, ocasionando un perjuicio a los particulares y a
la Administración Pública.

Es decir, los servidores públicos tienen como obligaciones:

a) Responsabilidad.- Señalada por el artículo 44 fracción I, que a la
letra dice: "Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esme
ro apropiado, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y
reglamentos respectivos".

Si el trabajador no cumple con esta obligación, será cesado se
gún lo establecido por el artículo 46 fracción V inciso g).

b) Continuidad.- Según el artículo 44 fracción VI, señala como obliga
ción del trabajador, asistir puntualmente a sus labores; el trabaja-
dor debe laborar todo el tiempo establecido en los horarios o regla-
mentos interiores, de no ser así, el artículo 46 fracción V, inciso -
b) señala como causa de cese el hecho de que el trabajador falte por
más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

En relación con el artículo 31 de la ley, que establece: "Duran
te las horas de jornada legal, los trabajadores tendrán obligación de
desarrollar las actividades cívicas y deportivas que fueren compati-
bles con sus aptitudes, edad y condición de salud, cuando así lo dis
ponga el titular de la dependencia respectiva.

c) Exclusividad.- El cumplimiento genera diversos deberes que el tra

bajador debe desempeñar personalmente, y no puede realizar otras - actividades oficiales o privadas, solo aquellas que le hayan sido - autorizadas, o las que realice fuera de sus horas de servicio.

Otro tipo de obligaciones son las llamadas obligaciones mora - les, que tienen como finalidad el evitar algunos delitos como el - cohecho, el peculado, el abuso de poder, etc.

Estas obligaciones se encargan de enfocar el comportamiento de los servidores públicos hacia la obediencia jerárquica, la dis - creción y la lealtad principalmente.

C) "Deber de Diligencia".

Este deber esta íntimamente ligado con la obligación de - ejercer las funciones, al deber de diligencia también se le conoce como deber de asiduidad que implica la existencia de la responsabi - lidad, continuidad y exclusividad que ya hemos explicado anterior - mente; para poder lograr estos tres aspectos importantes, es nece - sario que el trabajador preste sus servicios personalmente, en el horario establecido, una asistencia regular y en general el cumpli - miento de todas las condiciones necesarias del servicio..

En caso contrario, el artículo 46 prevee que el incumplimiento del deber de diligencia provoca el cese del trabajador;

Artículo 46, fracción V, inciso b).- "Cuando faltare por - más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada".

Inciso 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".

Inciso g).- "Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las ordenes que reciba de sus superiores".

También es causa de cese el no cumplir con la obligación señalada por el artículo 44 fracción I, en el sentido de que el trabajador no tuviere cuidado y esmero en sus labores o no se sujetara a las ordenes de sus jefes o reglamentos.

Sera causa de cese el incumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia de que se trate. (artículo 46 fracción V, inciso i).

Tres son las características principales que debe tener cualquier servidor público, y son: el desinterés, imparcialidad y neutralidad que son también considerados como deberes.

Los servidores públicos que tengan la responsabilidad y vigilancia de cualquier tipo de actos o cargos de la administración pública, no deben tener ningún interés material, patriótico, humanitario, ni de ninguna clase, ni mucho menos aceptar condiciones indebidas como influencias, recomendaciones, dádivas, etc.

Uno de los problemas más constantes es el de acumulación de cargos, creados por malos emolumentos y algunas fallas de la organización administrativa, que hacen que el funcionario se vea envuelto de actividades que no puede atender, de ahí la incompatibilidad del cargo que desempeña con otros cargos ya sean públicos o privados, es por ello que al funcionario se le exige el requisito

de exclusividad.

La Constitución es quien se encarga de fijar las incompatibilidades en las categorías superiores de funcionarios y en algunos casos la propia función exige la incompatibilidad.

Artículo 125.- "Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado, que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos, el que quiera desempeñar.

El artículo 37, fracción B, inciso II, prohíbe prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente.

Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva.

D).- "Deber de Obediencia".-

El artículo 44 fracciones I y III de la ley, se encargan de regular el deber de obediencia de los trabajadores al señalar que estos deben de someterse a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos. asimismo deberá cumplir con las obligaciones establecidas en las condiciones generales de trabajo, causando el cese del trabajador el incumplimiento de dichas obligaciones. (artículo 46 fracción V, inciso g) de la ley).

La obediencia a los superiores es la consecuencia del llama

do poder jerárquico que abarca también el poder de anular o modificar los actos del inferior.

El poder jerárquico implica la coordinación de tareas en manos del superior jerárquico, controla la unificación de las prácticas administrativas, y siendo un funcionario de carrera posee una competencia técnica y una larga experiencia.

Puede darse el caso de que algún superior de órdenes ilegales configurándose un delito, en este caso el funcionario no está obligado a obedecer, pues de lo contrario comprometería seriamente el interés público, su fundamento lo encontramos en el código penal que establece como excluyente de responsabilidad el hecho de obedecer a un superior jerárquico, aún cuando su mandato configure un delito siempre que esta circunstancia no sea notoria y el acusado no tuviere conocimiento de la misma.

E).- "Deber de Discreción".-

El deber de discreción encierra dos situaciones importantes: -

a) El secreto profesional, y b) La reserva.

El secreto profesional o deber de fidelidad, consiste en que los funcionarios con motivo de las labores administrativas que desempeñan, deben guardar reserva en los asuntos que tengan conocimiento; solo en determinados ramos de la administración se requiere la reserva, ejemplos: el secreto fiscal, diplomático, militar, etc.

El artículo 44 fracción IV, señala como obligación del trabajador, el guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

F).- "Deber de Seguridad".-

El artículo 44 fracción V, le impone al trabajador la obligación de "Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros".

El deber de seguridad tiene el propósito de evitar la realización de actos que pongan en peligro la vida del trabajador o de sus compañeros, sobre todo en aquellas actividades donde se emplean elementos delicados como las armas o explosivos.

Caso contrario al deber de seguridad sería sancionado por lo dispuesto en el artículo 46 fracción I, cesando al trabajador que por renuncia, falta injustificada o abandono a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo o la atención de personas, ponga en peligro esos bienes, suspenda un servicio o ponga en peligro la salud o vida de las personas.

G).- "Deber de Lealtad a la Nación".-

Este deber nace del derecho que tiene la Administración Pública de exigir a los servidores públicos honestidad, fidelidad y lealtad.

Se dan algunos casos en que el trabajador protesta el fiel cumplimiento de la Constitución y de las leyes que de ella emanen, consolidándose un compromiso legal con el estado de sujetarse a sus órganos, principios y organización política.

Al respecto, nuestra ley solo se limita a establecer en el artículo 44 fracción VII, la prohibición de hacer propaganda de cual-

quier tipo dentro de los edificios o lugares de trabajo.

H).- "Deber de Residencia".-

Es obligación del trabajador residir en el lugar en que se presten los servicios y permanecer en sus funciones el tiempo establecido.

El artículo 15 de la ley señala que: Los nombramientos deberán contener, fracción VI "El lugar en que prestará sus servicios".

Respecto a la residencia del trabajador, el artículo 16 señala como causas de traslado de un trabajador las siguientes:

- 1.- Por reorganización o necesidades del servicio debidamente justificados;
- 2.- Por desaparición del centro de trabajo;
- 3.- Por permuta debidamente autorizada, y
- 4.- Por fallo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

II.-"DERECHOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS"

Después de haber visto los deberes y obligaciones de los trabajadores para con el estado, pasaremos a estudiar los derechos de los mismos.

Los derechos de los trabajadores se encuentran reconocidos principalmente en el artículo 123 apartado "B" de la Constitución, en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en otras disposiciones a las que ya nos hemos referido.

La relación y condiciones laborales existentes entre los servidores públicos y el estado deben ser recíprocas, es decir, así como

el estado le impone deberes y obligaciones a sus trabajadores para el buen funcionamiento de la administración pública, también debe de reconocerles mediante las disposiciones respectivas, los derechos y ventajas necesarias para el desempeño de sus labores, derechos personales y todas las consecuencias que se derivan de sus actividades frente a los particulares.

Aún cuando la Constitución le otorga facultades al Congreso de la Unión para crear y suprimir empleos, el trabajador se encuentra protegido por diversas leyes que aseguran el respeto de sus derechos ante el poder público.

A).- "Derecho al cargo o estabilidad en el trabajo".-

El empleo o cargo esta supeditado a la facultad que tiene el estado de transformar si así lo cree conveniente, toda la estructura del personal de la administración pública, mediante el derecho que la Constitución le otorga al Congreso de la Unión en la creación y supresión de empleos.

Tocante a los trabajadores de base, el artículo 6º de la ley les concede el carácter de inamovibles. Se ha considerado que la inamovilidad o estabilidad en el empleo son la base de los derechos del servidor público, y solo podrán ser removidos por las causas que la misma ley señale.

El derecho al cargo o estabilidad es primordial, por que de el se derivan los demás derechos del trabajador.

El derecho al cargo es el permanecer dentro de la relación del

empleo, considerando las respectivas leyes de egresos, manteniendo el régimen jurídico de sus trabajadores en conformidad con el artículo 123 Apartado "B" Constitucional y de las leyes que se derivan de la misma.

Otro caso es el del Presidente, que tiene la facultad de nombrar y remover libremente a determinados funcionarios públicos, (artículo 89 fracción II Constitucional).

Debe tomarse en cuenta la ley que regule de manera expresa la situación del trabajador según el caso que se trate.

B).- "Derecho al Ascenso".-

Con el derecho al ascenso se pretende que el trabajador aspire a desempeñar eficientemente su labor, mejorando su sueldo o salario y demás prestaciones que fije la ley.

El derecho al ascenso consiste en el derecho que tiene el trabajador de pasar de una categoría administrativa inferior a categorías administrativas superiores en base a los cuadros de la administración pública, suscitándose mayores derechos y obligaciones para el propio trabajador.

El artículo 123 Apartado "B" fracción VIII, regula el derecho al ascenso mediante el sistema de escalafón al señalar que: "Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la ú

ca fuente de ingreso en su familia", en relación con el artículo 50 de la ley, que establece los factores escalafonarios.

Dentro del sistema sacalafonario se exigen diversos requisitos como son: los conocimientos, la aptitud, la antigüedad, la disciplina y la puntualidad.

Son principalmente tres los elementos que nos llevan a un justo sistema de ascenso: la libre elección -para el caso de los trabajadores de confianza y los del último lugar en el escalafón; la antigüedad- basada en el historial del trabajador llamado curriculum vitae; y la capacidad que es la aptitud para desempeñar las funciones.

- SISTEMAS DE SELECCION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.-

Muy relacionado con lo anterior se encuentra el sistema de selección de los trabajadores, el artículo 123 Apartado "B" fracción VII, tomó en consideración el elemento de capacidad y señala: "La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El estado organizará escuelas de administración pública".

Al seleccionar a los trabajadores del estado deben tomarse en cuenta una serie de condiciones y aptitudes que varían de acuerdo a la naturaleza del cargo, pueden ser condiciones de capacidad técnica aptitud física, edad, antigüedad, mérito, etc.

El derecho al ascenso es un elemento fundamental dentro de la carrera administrativa, acompañada de una mejor remuneración para el

trabajador, asegurandose mayor eficiencia en el servicio.

Existen diversos sistemas de selección que podemos resumir en los siguientes:

1.- Elección.- Una colectividad por medio de su cuerpo electoral, - designa a la persona que va a tomar decisiones en su nombre, pues - por razones prácticas dicha comunidad no podría desempeñar directamente el poder.

2.- Selección Discrecional.- Un funcionario facultado para ello, - nombra a otro u otros funcionarios por su propia voluntad respetando los requisitos exigidos por la ley, el poder público es quien - realiza unilateralmente la selección.

3.- Selecciones reservadas.- Este sistema es para casos especiales y se encuentran plenamente reconocidos por la ley que concede algunas facilidades a los mutilados de guerra, veteranos de la revolución, etc.

Son variados los sistemas de selección, pero todos encaminados a lograr una clara apreciación general de las aptitudes del personal.

En el sistema de selección se reconocen diferentes procedimientos que principalmente son:

1.- Los exámenes o pruebas.- La administración es la encargada de seleccionar al personal mediante la realización de un examen para comprobar la capacidad del trabajador o bien la satisfacción de algunos requisitos.

2.- El Concurso.- El artículo 48 de la ley, reglamenta el procedimiento del concurso y señala: "Tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior.

El concurso se lleva a cabo con la realización de pruebas de capacidad, en la que el jurado respectivo determine el grado de aptitud del trabajador.

3.- El ingreso a planteles de capacitación.- En algunas ocasiones se da el caso de que a determinados servidores públicos se les exija realizar cursos especiales de capacitación en escuelas de administración pública, según lo establece el artículo 43 fracción VI inciso f) de la ley, como una obligación de los titulares de las dependencias de establecer dichas escuelas.

El titular y el sindicato de cada dependencia deberán de común acuerdo expedir el reglamento de escalafón sin contravenir lo dispuesto por la ley, si en los casos de empate, estos no se pusieran de acuerdo, decidirá el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

Las vacantes se concederán a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que comprueben tener mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios, o bien que el trabajador demuestre ser la única fuente de ingresos de su familia o tener mayor tiempo de prestar sus servicios en la misma dependencia o unidad burocrática.

C).- "Derecho de Sueldo o Salario".-

La base del salario la encontramos en diversas disposiciones

constitucionales y en especial en el artículo 123 Apartado "B" - fracciones IV, V y VI.

"IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuída durante la vigencia de éstos". En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo.

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

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

El artículo 13 Constitucional, ordena que ninguna persona o corporación puede gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y esten fijados por la ley.

No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

El Presidente, los Ministros de la Corte, los Diputados y Senadores y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de sus funciones, que será determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egre-sos.

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado indica que el sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales - para cada puesto, constituye el sueldo total que debe pagarse al - trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de -

otras prestaciones ya establecidas.

Según el artículo 33 de la Ley, el sueldo o salario debe ser uniforme para cada uno de los puestos consignados en el catálogo general de puestos del Gobierno Federal y se fijará en los tabuladores regionales, quedando comprendidos en los Presupuestos de Egresos respectivos.

La cuantía del salario uniforme fijado de acuerdo al artículo anterior, no podrá ser disminuída durante la vigencia del presupuesto de egresos a que corresponda.

El artículo 38 de la ley señala los determinados casos en que pueden hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores; en relación con el artículo 41 de la propia ley que establece: "El salario no es susceptible de embargo judicial o administrativo, fuera de lo establecido en el artículo 38".

Los pagos deben efectuarse en el lugar en que los trabajadores presten sus servicios.

El artículo 39 de la ley indica que las horas extraordinarias de trabajo serán pagadas con un ciento por ciento más del salario fijado para las horas de jornada ordinaria.

La ley prohíbe la cesión de salarios en favor de tercera persona.

Los niveles de sueldo del tabulador que consignent sueldos equivalentes al salario mínimo serán incrementados en igual porcentaje en que se aumente este. La Secretaría de Programación y Pre-

supuesto de acuerdo con la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, será quien establezca las normas y políticas para dicho incremento.

D).- "Derecho a Licencias, Vacaciones y Descansos".-

Es un derecho del trabajador el que se le concedan licencias, y obligación del titular el concederlas de acuerdo con el artículo 43 fracción VIII que impone como obligación del titular el conceder licencias a sus trabajadores, sin perjuicio de sus derechos y antigüedad en los términos que indiquen las condiciones generales de trabajo, para los casos de:

- 1.- El desempeño de comisiones sindicales.
- 2.- Cuando el trabajador sea promovido temporalmente para el cumplimiento de otras comisiones, en diversa dependencia a la de su adscripción.
- 3.- Para el desempeño de cargos de elección popular.
- 4.- Cuando los trabajadores sufran enfermedades no profesionales, según lo establecido por el artículo III de la propia ley.
- 5.- Por razones de carácter personal del trabajador.

Respecto a las vacaciones, la constitución ordena en su artículo 123 Apartado "B" fracción III que: "Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año" .

El artículo 30 de la ley, señala el derecho de los servidores públicos que tengan más de seis meses ininterrumpidos de servicios, de disfrutar de dos periodos al año de vacaciones, de 10 días laborales cada uno en la fecha que le sean señaladas, dejando guardias -

para la tramitación de los asuntos urgentes realizados preferentemente por aquellos que no tuvieron derecho a vacaciones.

Si algún trabajador por necesidades del servicio no pudiera hacer uso de sus vacaciones en el período que le fue señalado, disfrutará de ellas durante los 10 días siguientes a la fecha en que desaparezca la causa que impidieron dichas vacaciones, pero en ningún momento tendrán derecho a doble pago del sueldo los trabajadores que laboren en períodos de vacaciones.

En cuanto a los descansos, la ley señala que por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.

No obstante esta prestación ha sido ampliada por el acuerdo del Presidente Luis Echeverría publicado en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1972, en el que se consigna a favor de los burócratas que por cada 5 días de trabajo, disfrutarán de 2 días de descanso continuo, de preferencia sábado y domingo, con goce íntegro de salario.

El artículo 28 de la ley, concede a las mujeres, el disfrute de un mes de descanso antes de la fecha en que se haya fijado el parto y de dos meses más después del mismo; dos descansos extraordinarios por día de media hora cada uno durante la lactancia en beneficio de sus hijos, además gozarán de atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.

Son días de descanso obligatorio los que señala el calendario oficial.

El titular de la dependencia deberá establecer centros para vacaciones y recuperación, guarderías infantiles y tiendas económicas.

Algunos autores han considerado a las licencias, vacaciones, descansos y otros aspectos similares, como una interrupción temporal en el servicio o en los efectos del nombramiento, que resumiremos en los siguientes casos:

- 1.- Descanso obligatorio.- Son los señalados por el calendario oficial. (artículo 29 de la ley).
- 2.- Descanso semanal.- Por cada cinco días de trabajo, dos de descanso.
- 3.- Descanso a las mujeres antes y después de dar a luz (artículo - 123 Apartado "B " fracción Xi inciso c).
- 4.- Vacaciones.- Este derecho se contempla por el artículo 123 Apartado "B" fracción III Constitucional, y por el artículo 30 de la Ley.
- 5.- Licencias.- Pueden darse por diferentes causas enumeradas en el artículo 43 fracción VIII de la ley.

Licencias para trabajadores que sufran enfermedades no profesionales.- Es necesario mencionar que el Apartado "B" fracción XI, regula este aspecto al establecer que la Seguridad Social se encargara de cubrir los accidentes y enfermedades no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejes y muerte, que veremos más adelante.

El trabajador que haya sufrido un accidente o enfermedad, ten

drá derecho a conservar su trabajo por el tiempo que determine la ley.

Licencias en caso de accidente o enfermedades profesionales.-

También regulada por el Apartado "B" fracción XI inciso a).-

Cuando el trabajador sea incapacitado por algún accidente o enfermedad de trabajo, tendrá derecho a licencia con goce de sueldo íntegro.

Licencias sin goce de sueldo, pueden darse cuando el trabajador desempeñe cargos de elección popular, por circunstancias personales del trabajador, etc.

6.- Suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador que no equivale al cese del mismo.- El artículo 45 señala como causas de suspensión temporal: fracción I.- Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajen con él, y

II.- La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador. También abarca en su segundo párrafo, a los trabajadores que manejan fondos, valores o bienes, señalando que podrán ser suspendidos por el titular de la dependencia hasta por sesenta días, cuando se presentare alguna irregularidad en su gestión en tanto se realice la investigación y se resuelva sobre su cese.

E).- "Otros beneficios o derechos económicos del servidor público".-

Son variadas las ventajas económicas del trabajador, las principales son: sueldos, aguinaldos, horas extras, servicios especiales o extraordinarios, gastos de representación, gratificaciones y otros que están encuadrados dentro de la ley del ISSSTE, de la que más tarde hablaremos.

Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo "anual" que estará comprendido en el presupuesto de egresos, el cual deberá pagarse en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero y que será equivalente a 40 días de salario cuando menos, sin deducción alguna. El Ejecutivo Federal dictará las normas conducentes para fijar las proporciones y el procedimiento para los pagos en caso de que el trabajador hubiere prestado sus servicios menos de un año. (artículo 42 bis.)

F).- "Derecho a premios, estímulos y recompensas de los servidores públicos".-

Estos derechos se encuentran establecidos en la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, cuya finalidad la establece el artículo 1º de la misma que señala: "Esta ley tiene por objeto determinar las normas que regulan el reconocimiento público que haga el Estado, de aquellas personas que por su conducta, actos y obras, merezcan los premios, estímulos o recompensas que la misma establece".

Con esta ley se pretende estimular a los servidores públicos para que desempeñen sus funciones con diligencia, honradez, constancia y acuciosidad debidas, lograndose una verdadera eficiencia

de la función pública en beneficio de los particulares.

Solo los mexicanos tienen el derecho de obtener los reconocimientos de esta ley, con la excepción de la condecoración de la Orden Mexicana del Aguila Azteca que se otorga a extranjeros.

Los premios serán otorgados por el Presidente de la República y los estímulos y recompensas por los titulares de los ramos correspondientes de la administración pública, señalando las fechas y lugares de las ceremonias de entrega.

G).- "Derecho a la Seguridad Social".-

La seguridad social es uno de los derechos mas amplios de los servidores públicos, pues abarca un gran número de prerrogativas que garantizan el bienestar del trabajador y su familia.

Solo nos concretaremos a decir que el artículo 123 Apartado "B" fracción XI fija las bases mínimas de la seguridad social, y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado amplia y regula estas prestaciones y crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para atender la seguridad social de los trabajadores.

El aspecto de seguridad social lo estudiaremos más adelante con la Ley del ISSSTE.

H).- "Derecho de Asociación, Sindicalización y de Huelga".-

El artículo 9 Constitucional fundamenta el derecho de asociación al indicar que: "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito".

El derecho de asociación sindical lo establece la fracción X del Apartado "B" que señala: "Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes"...

De acuerdo con el artículo 67 de la ley de los servidores públicos, los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

En cada dependencia solo habrá un sindicato, si son varios - los grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal - de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al grupo mayoritario. Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del - sindicato, pero una vez que hayan ingresado a este, no podrán dejar de formar parte del mismo salvo que fueran expulsados.

El artículo 70 de la ley, excluye a los trabajadores de confianza, del derecho de formar parte de los sindicatos, en el caso de que los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, sus obligaciones y derechos sindicales quedarán en suspenso.

La ley exige como requisito indispensable para la constitución de un sindicato, la agrupación de veinte trabajadores o más, y que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros.

El Tribunal de Conciliación y Arbitraje es el encargado de registrar los sindicatos, y para tal efecto se le remitirán por duplicado los siguientes documentos:

Artículo 72, "fracción I.- El acta de la asamblea constitutiva o copia de ella autorizada por la directiva de la agrupación; - II.- Los estatutos del sindicato. III.- El acta de la sesión en que se haya designado la directiva o copia autorizada de aquélla, y IV.- Una lista de los miembros de que se componga el sindicato, con expresión de nombres de cada uno, estado civil, edad, empleo que desempeña, sueldo que recibe y relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajador".

Para poder otorgar el registro, el Tribunal deberá comprobar que no existe otra asociación sindical dentro de la dependencia correspondiente, y que la peticionaria cuenta con la mayoría de los trabajadores de esa unidad.

Sera motivo de cancelación, el registro de un sindicato cuando este se disuelva o se registre otra agrupación sindical que fuere mayoritaria. La solicitud de cancelación podrá hacerse por persona interesada, y en el caso de que dos organizaciones pretendan ser mayoritarias, el Tribunal ordenará el recuento correspondiente y resolverá de plano.

Son causas de expulsión de un sindicato: la mala conducta o falta de solidaridad de los trabajadores, y al momento de ser expulsados perderán todos los derechos sindicales que la ley otorga. La expulsión sólo podrá votarse por la mayoría de los miembros del sindicato respectivo o con la aprobación de las dos terceras partes de

los delegados sindicales o sus congresos o convenciones sindicales nacionales y previa defensa del trabajador acusado. La expulsión deberá ser comprendida en la orden del día.

La ley prohíbe todo acto de reelección dentro de los sindicatos y señala que en ningún caso el estado podrá aceptar la cláusula de exclusión.

Los sindicatos tienen como obligaciones las siguientes:

- 1.- Deberán proporcionar los informes que les sean solicitados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- 2.- Indicar al Tribunal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los 10 días siguientes a cada elección, los cambios realizados en su directiva o en su comité ejecutivo, las altas y bajas de sus miembros y las modificaciones de los estatutos.
- 3.- Los sindicatos deberán de cooperar a petición del Tribunal a fin de facilitar sus labores en los conflictos que se ventilen ante el mismo, ya sea del sindicato o de sus miembros.
- 4.- Patrocinar y representar a sus miembros ante las autoridades y ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando les fuere solicitado.

Asimismo queda prohibido a los sindicatos de acuerdo con el artículo 79 de la ley:

- 1.- Hacer propaganda de carácter religioso.
- 2.- Ejercer la función de comerciantes con fines de lucro.

- 3.- Usar la violencia con los trabajadores libres para obligarlos a que se sindicalicen.
- 4.- Fomentar actos delictuosos contra personas o propiedades.
- 5.- Adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas.

Por violar el precepto anterior, el Tribunal podrá cancelar el registro de la directiva o el registro del sindicato según corresponda.

La ley concede a los sindicatos la opción de adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el estado, es decir, la interpretación del artículo 78, es la de que los sindicatos pueden o no adherirse a dicha Federación, sin embargo, en la práctica nos damos cuenta de que la mayoría de los sindicatos burócratas forman parte de la F.S.T.S.E.

Esta Federación se regirá por sus estatutos y por las disposiciones relativas a los sindicatos que señala la ley. No podrá decretarse en ningún caso, la expulsión de un sindicato del seno de la Federación.

Los conflictos que surjan entre la Federación y los Sindicatos o solo entre estos serán resueltos por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

Los actos que realicen las directivas de los sindicatos, obligan civilmente a estos, siempre que hayan obrado dentro de sus facultades; además serán responsables ante terceras personas y an-

te el propio sindicato.

Los sindicatos se disolverán: por el voto de las dos terceras partes de los miembros que la integran, y por que dejen de reunir los requisitos que el artículo 71 de la ley establece.

Las remuneraciones que se paguen a los directivos y empleados de los sindicatos, así como los gastos que origine su funcionamiento, correrán a cargo de su presupuesto, cubierto por los miembros del sindicato respectivo.

No debemos confundir el derecho de asociación con el de coalición.

La asociación es un derecho legítimo consagrado en la Constitución y en las leyes, reconocido como un principio universal del derecho.

En cambio, la coalición de los servidores públicos consiste en la actitud delictuosa de los mismos, no relacionada con sus actividades laborales, este delito se encuentra tipificado en el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales.

Por otro lado, la Ley Federal del Trabajo reconoce la libertad de coalición de trabajadores y patrones al establecer en el artículo 355: "Coalición es el acuerdo temporal de un grupo de trabajadores o de patrones para la defensa de sus intereses comunes".

I).- "Derecho de Huelga".-

Tras un largo proceso de lucha, se logró la aceptación del derecho de huelga de los servidores del estado, mismo derecho que

con anterioridad habían conquistado los demás trabajadores.

El artículo 123 Apartado "A" fracción XVIII de la Constitución establece:...."En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo"...

El apartado "B" fracción X del mismo artículo ordena:- "Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen - de manera general y sistemática los derechos que este artículo - les consagra".

Huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores decretada en la forma y términos que esta ley establece. (artículo 92 de la ley).

La huelga se declara mediante la manifestación de voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos establecidos por la ley, si el titular de la misma no accede a sus demandas.

Cuando a los trabajadores les sean violadas de manera general y sistemática los derechos consagrados en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, estos podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos.

Con la huelga no se extinguen los efectos de los nombramientos, solo suspende los efectos del mismo por el tiempo que dure la huelga. La huelga debe limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo.

Si los huelguistas realizan actos de coacción o violencia física o moral sobre las personas o cosas según sea el caso; tendrán como resultado la pérdida de su calidad de trabajador, o bien, serán consignados si es que los actos cometidos son delictuosos.

La ley prohíbe huelgas en el extranjero, y señala que todo derecho debe hacerse valer por medio de los organismos nacionales.

Respecto al procedimiento de huelga, la ley señala como requisitos para la declaración de huelga: Que se ajuste a los términos del artículo 94 de la ley, y que sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada.

Antes de que los trabajadores suspendan sus labores deberán presentar al presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, su pliego de peticiones con la copia del acta de la asamblea en la que se haya acordado la declaración de huelga, una vez recibidos el acta y anexos, el presidente correrá traslado con la copia de ellos al trabajador encargado de recibir las peticiones, para que a partir de la notificación resuelvan en el término de diez días.

El Tribunal, dentro de un término de setenta y dos horas, - computado desde el momento en que se reciba la copia del escrito acordando la huelga, decidirá si la huelga es legal o ilegal depen

diendo de que se hayan satisfecho o no los requisitos a que se refieren los artículos anteriores. Cuando la huelga sea legal se procederá a la conciliación de las partes, durante las audiencias de avenimiento será obligatoria la presencia de las partes. Una vez declarada por el Tribunal la huelga como legal, transcurrido el plazo que fija la ley, y si las partes no llegaron a ningún acuerdo podrán entonces suspender sus labores los trabajadores.

Si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento, el Tribunal declarará que no existe el estado de huelga; fijará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el estado, salvo en casos de fuerza mayor o de error no imputable a los trabajadores, y declarará que el estado o funcionarios afectados no han incurrido en responsabilidad.

Si el Tribunal resuelve que la declaración de huelga es ilegal, preveendrá a los trabajadores que en caso de suspender las labores, el acto será considerado como causa justificada de cese y dictará las medidas que juzgue necesarias para evitar la suspensión.

Mientras que no se haya declarado ilegal, inexistente o terminado un estado de huelga, el Tribunal y las autoridades civiles y militares, deberán respetar el derecho que ejerciten los traba-

jadores, otorgándoles las garantías y auxilio que soliciten.

Son causas de que una huelga sea declarada ilegal las siguientes: que la mayoría de los huelguistas ejerciten actos violentos contra las personas o las propiedades o cuando se decreten en los casos del artículo 29 constitucional.

La huelga terminará:

- 1.- Por avenencia entre las partes en conflicto;
- 2.- Por resolución de la asamblea de trabajadores tomada por acuerdo de la mayoría de los miembros;
- 3.- Por declaración de ilegalidad o inexistencia, y
- 4.- Por laudo de la persona o tribunal que, a solicitud de las partes y con la conformidad de éstas, se avoque al conocimiento del asunto.

- Causas de terminación del nombramiento.-

La fracción IX del apartado "B" indica: "los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley".

Si la separación es injustificada, el trabajador tendrá derecho a la reinstalación en su trabajo, o bien, a 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.

Véase artículos 46 y 46 bis de la ley, que señalan las cau

sas de cese del trabajador sin responsabilidad de los titulares de las dependencias respectivas.

El artículo 127 Bis, señala el procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Otro aspecto interesante es el que señala el artículo 5º de la Constitución que indica que los servicios públicos solo podrán ser obligatorios, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección 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 esta señale.

J).- "Derecho de los servidores públicos a ser juzgados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje".-

El apartado "B" fracción XII, ordena: Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

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

El Tribunal de Conciliación y Arbitraje es colegiado, funcionara en pleno y en salas, se integrará por lo menos con tres salas, cada sala se integrará por un magistrado designado por el Gobierno Federal, un magistrado representante de los trabajadores, designado por la F.S.T.S.E., y un magistrado tercer árbitro, que nombrarán los dos representantes anteriores y que fungirá como Presidente de la sala.

En las capitales de las entidades federativas funcionarán las salas auxiliares del tribunal que el pleno considere necesarios integradas de la misma manera que las salas.

El pleno se constituirá con la totalidad de los magistrados de las salas y un magistrado adicional designado por el Presidente de la República que fungirá como Presidente del Tribunal.

El tribunal deberá contar con un secretario general de acuerdos que deberán ser licenciados en derecho, actuarios y el personal que sea necesario.

Los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley entre el Tribunal y sus trabajadores, serán resueltos por las autoridades federales del trabajo. (Junta Federal de Conciliación y Arbitraje).

El artículo 120-A de la ley, establece las facultades y obligaciones del presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje; el artículo 120-B, señala las facultades y obligaciones del presidente de cada una de las salas, y el artículo 120 C, las facultades

y obligaciones de los presidentes de las salas auxiliares.

La competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se encuentra perfectamente definida por el artículo 124 de la ley que indica:

- 1.- Conocer de los conflictos individuales que surjan entre los titulares de una dependencia y sus trabajadores.
- 2.- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio.
- 3.- Conceder el registro de los sindicatos o en su caso, dictar la cancelación del mismo.
- 4.- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales.
- 5.- Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo.

En lo que se refiere al procedimiento, la ley señala que una vez recibida la primera promoción relativa a un conflicto colectivo o sindical, el presidente del Tribunal citará a las partes dentro de las 24 horas siguientes a una audiencia de conciliación, que deberá llevarse a cabo dentro del término de tres días contados a partir de la fecha de la citación.

Esta audiencia tiene el propósito de avenir a las partes; de celebrarse convenio se elevará a la categoría de laudo, y obligará a las partes como si se tratara de sentencia ejecutoriada.

Si las partes no se avienen, el expediente se remitirá a la secretaria general de acuerdos del tribunal para que se proceda al arbitraje.

En el procedimiento ante el tribunal, no se requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes.

El procedimiento para resolver las controversias que se sometan al tribunal consistirá: en la presentación de la demanda que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparencias; la contestación, que se hará en igual forma, una sola audiencia, donde se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, se pronunciará resolución, excepto cuando el tribunal requiera la práctica de otras diligencias, de ser así se ordenará que se lleven a cabo, y una vez desahogadas se dictará laudo.

Requisitos que debe contener la demanda:

- 1.- El nombre y domicilio del reclamante
- 2.- El nombre y domicilio del demandado
- 3.- El objeto de la demanda
- 4.- Una relación de los hechos; y
- 5.- La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas - que el reclamante no pudiera aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que se funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin.

A la demanda se acompañarán las pruebas de que disponga, y - en el caso de que no concurra personalmente presentará los documentos que acrediten la personalidad de su representante.

La contestación de la demanda se presentará en un término que no exceda de cinco días contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación, deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda, y ofrecer pruebas en los términos de la fracción V del artículo 129 de la ley.

Si el domicilio del demandado se encuentra fuera del lugar en que radica el tribunal, se ampliará el término en un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Una vez recibida la contestación de la demanda o transcurrido el plazo para contestarla, ordenará la práctica de las diligencias que fueran necesarias, citará a las partes y en su caso, a los testigos y peritos, para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución.

En la audiencia solo serán aceptadas las pruebas ofrecidas previamente, salvo que se refieran a hechos supervenientes en cuyo caso se dará vista a la contraloría, o que tengan por objeto probar las tachas contra testigos, o se trate de la confesional, siempre que sean ofrecidas antes de cerrarse la audiencia.

El Tribunal apreciará en consecuencia las pruebas presentadas sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y resolvera los asuntos a verdad sabida y buena fé guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones en que funda su decisión.

Los magistrados tienen la facultad de que si así lo creen con

veniente, solicitar mayor información para mejor proveer, en este caso el Tribunal acordará la práctica de las diligencias necesarias. El Tribunal no podrá condenar al pago de costas.

Las resoluciones que dicte el Tribunal, serán inapelables y deberán ser cumplidas por las autoridades correspondientes, pronunciado el laudo, el Tribunal lo notificará a las partes. Las resoluciones y laudos del Tribunal son irrevocables, pero pueden ser atacadas mediante juicio de amparo, del cual conoce la Sala de trabajo de la Suprema Corte en Amparo Directo, y los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados en Amparo Indirecto, según se desprende de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación.

-Conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.-

La fracción XII del Apartado "B" ordena: "Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

De igual manera, la ley de los trabajadores del estado indica que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte.

Para tales efectos la ley ordena se constituya con carácter permanente, una comisión encargada de substanciar los expedientes y emitir un dictamen, el que pasará al pleno de la Suprema Corte para su resolución.

Los integrantes de la Comisión Substanciadora deberán reunir los mismos requisitos exigidos por el artículo 121 de la ley, y se sujetara a las disposiciones del capítulo III del título Séptimo de la ley, para la tramitación de los expedientes.

El Pleno de la Suprema Corte deberá reunirse cuantas veces sea necesario, a fin de conocer y resolver los dictámenes que le presente la Comisión Substanciadora.

La audiencia se limitará a la lectura y discusión del dictamen de la Comisión y a la votación del mismo.

Si fuere aprobado en todas sus partes o con alguna modificación, pasará al Presidente de la Corte para su cumplimiento; si el dictamen es rechazado, se turnarán los autos al Ministro que se nombre ponente para la emisión de un nuevo dictamen.

El título Décimo de la ley, especifica las correcciones disciplinarias y las sanciones de las que se harán acreedores los particulares que faltaren al respeto y al orden debidos durante las actuaciones del tribunal; y a los trabajadores del mismo, por faltas que cometan en el desempeño de sus funciones. Las sanciones serán impuestas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

"LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES
DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO"

La creciente intranquilidad de los trabajadores públicos respecto de su seguridad social preocupó profundamente al gobierno, por lo que durante el gobierno del General Plutarco Elías Calles - se promulgó la primera ley sobre la materia, denominada Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro del 12 de agosto de 1925, misma que da vida a la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro que constituye el antecedente de lo que ahora conocemos como Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Esta Dirección ofrecía a los trabajadores la pensión de retiro a los 55 años de edad y 35 de servicios, se otorgaban préstamos a corto plazo de tres meses de salario, con un plazo de doce meses para pagar y con intereses del 12% anual, la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro ofrecía créditos hipotecarios que solo llegaban a quince mil pesos y se autorizaban al 67.2% del valor del inmueble, el plazo para cubrir el préstamo era de diez años y los intereses anuales eran del 9%.

Esta primera tentativa de reglamentar la seguridad social de los servidores públicos se vino abajo por no constituir un sistema integral, pues solo satisfacía una parte de las múltiples necesidades de los trabajadores públicos:

A partir de su expedición en 1925 hasta 1947, la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro sufre diversas modificaciones encaminadas a ampliar las prestaciones e incorporar al régimen de seguridad social a más trabajadores y a más dependencias del sector público.

En 1947 se establece una nueva Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, la cual presenta un avance de mayor trascendencia respecto de la ley anterior. A pesar de ello, posteriormente a su emisión se generaron factores derivados del crecimiento cada vez mayor del sector público, y la necesidad de ampliar la política del bienestar.

El sistema de seguridad social que establecían la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro de 1925 y de 1947, no alcanzaba a cubrir campos importantes como la atención de la salud y la protección del salario, entre otros.

El 20 de diciembre de 1959 se promulgó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con la que desaparecieron las antiguas Ley y Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, es decir, por efectos de la nueva ley, - el 1º de octubre de 1960, la Dirección de Pensiones Civiles se transformó en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios denominado ISSSTE, en el que se incorporan prestaciones y ámbitos de seguridad social que prote-

gían al trabajador de las enfermedades, la vejez y la muerte, -
coadyuvando a elevar sus niveles de salud, bienestar y cultura.

Las prestaciones y beneficios que otorgaba la nueva ley y
el Instituto eran las siguientes:

- a) Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad
- b) Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
- c) Servicios de reeducación y readaptación de inválidos.
- d) Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público
y de su familia.
- e) Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural,
y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de
su familia.
- f) Créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos
para la construcción de las mismas, destinados a la habita-
ción familiar del trabajador.
- g) Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al -
Instituto.
- h) Préstamos hipotecarios.
- i) Préstamos a corto plazo
- j) Jubilación
- k) Seguro de vejez
- l) Seguro de invalidez
- m) Seguro por causa de muerte
- n) Indemnización global.

Numerosas y variadas son las reformas y adiciones que ha -
tenido la ley del ISSSTE desde su promulgación hasta nuestros -
días, aumentandose las prestaciones y beneficios a favor de los
servidores públicos que a continuación estudiaremos.

La Ley del ISSSTE vigente esta compuesta por seis títulos
que comprenden 196 artículos y 11 transitorios:

- TITULO PRIMERO.- De las disposiciones Generales (artículos 1 -
al 14)

- TITULO SEGUNDO.- Del Régimen Obligatorio (artículos 15 al 141)

Capítulo I Sueldos, Cuotas y Aportaciones.

Capítulo II Seguro de Enfermedades y Maternidad

Sección Primera.- Generalidades

Sección Segunda.- Medicina Preventiva

Capítulo III Conservación de Derechos.

Capítulo IV Seguro de Riesgos del Trabajo.

Capítulo V Seguro de Jubilación, de Retiro por Edad y -
Tiempo de Servicios, Invalidez, Muerte, Cesan
tía en Edad Avanzada e Indemnización Global.

Sección Primera.- Generalidades

Sección Segunda.- Pensión por Jubilación

Sección Tercera.- Pensión de Retiro por Edad y Tiempo de -
Servicios.

Sección Cuarta.- Pensión por Invalidez

Sección Quinta.- Pensión por Causa de Muerte.

Sección Sexta.- Pensión por Cesantía en Edad Avanzada

Sección Séptima.- Indemnización Global.

Capítulo VI.- De los Préstamos Personales a Corto y Mediano Plazo.

Sección Primera.- Préstamos a Corto Plazo

Sección Segunda.- Préstamos a mediano plazo para adquisición de bienes de uso duradero.

Capítulo VII.- De la Vivienda.

Sección Primera.- Del Fondo de la Vivienda.

Sección Segunda.- De los Préstamos Hipotecarios

Capítulo VIII.- De las Prestaciones Sociales y Culturales.

Sección Primera.- Prestaciones Sociales

Sección Segunda.- Prestaciones Culturales.

- TITULO TERCERO.- Del Régimen Voluntario (artículos 142 al 148)

Capítulo I.- Continuación Voluntaria en el Régimen Obligatorio del Seguro de Enfermedades, Maternidad y Medicina Preventiva.

Capítulo II.- La Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio.

Capítulo III.- Disposiciones Especiales.

- TITULO CUARTO.- De las Funciones y Organización del Instituto - (artículos 149 al 185)

Capítulo I.- Funciones

Capítulo II.- Organos de Gobierno.

Capítulo III.- Patrimonio

Capítulo IV.- Reservas e Inversiones.

- TITULO QUINTO.- De la Prescripción.(artículos 186 al 188)

- TITULO SEXTO.- De las Responsabilidades y Sanciones (artículos
189 al 196)

Artículos Transitorios.- Once artículos.

Disposiciones Generales.-

El artículo 123, apartado "B" fracción XI de la Constitución establece:

La seguridad Social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

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

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

c) Las mujeres disfrutará de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutará de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de Guarderías Infantiles.

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

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

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

g) Mediante aportaciones que haga el propio trabajador el Estado establecerá un fondo nacional de la vivienda para el otorgamiento de habitaciones cómodas y baratas.

La Ley del ISSSTE será aplicable:

a) A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros.

b) A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta ley.

c) A las dependencias y entidades de la Administración Pública en los estados y municipios y a sus trabajadores.

d) A los Diputados y Senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de

esta ley, y

e) A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo con la Junta Directiva se incorporen al régimen de esta ley.

Para darnos cuenta de la variedad de seguros, prestaciones y servicios es necesario transcribir el texto del artículo 3º de la ley, que establece con carácter obligatorio:

I Medicina Preventiva

II Seguro de Enfermedades y Maternidad

III Servicios de rehabilitación física y mental

IV Seguro de riesgos de trabajo

V Seguro de jubilación

VI Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios

VII Seguro de Invalidez

VIII Seguro por causa de muerte

IX Seguro de cesantía en edad avanzada

X Indemnización Global.

XI Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil

XII Servicios de integración a jubilados y pensionados

XIII Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.

XIV Préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos y/o casas, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

- XV Préstamos a mediano plazo
- XVI Préstamos a corto plazo
- XVII Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes.
- XVIII Servicios Turísticos
- XIX Promociones culturales, de preparación técnica, fomento de portivo y recreación, y
- XX Servicios funerarios.

Los conflictos judiciales que surjan de la aplicación de esta ley, y cuando el Instituto sea actor o demandado, serán de la competencia de los tribunales federales. En cuanto a los trabajadores del Instituto, quedan incorporados al régimen de la presente ley; y las relaciones de trabajo entre el Instituto y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A).- "Sueldos, Cuotas y Aportaciones".-

Los trabajadores deberán cubrir al Instituto una cuota obligatoria del ocho por ciento del sueldo básico de cotización que disfrute, de la siguiente manera: el 2% para cubrir los seguros, prestaciones y servicios señalados en las fracciones de la I a la III del artículo 3º de la ley; y el 6% para cubrir los seguros, prestaciones y servicios señalados en las fracciones de la V a la XX del artículo 3º de la misma ley.

Las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de la ley, cubrirán al Instituto como aportaciones los siguientes porcentajes sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores: el 6% para cubrir el seguro de enfermedades, maternidad y servicios de medicina preventiva y rehabilitación física y mental; el 0.75% para cubrir íntegramente el seguro de riesgos de trabajo; el 6% para cubrir los seguros, prestaciones y servicios señalados en las fracciones de la V a la XX del artículo 3º de la ley; y el 5% para constituir el Fondo de la Vivienda.

Dichas cotizaciones se efectuarán sobre el sueldo básico, hasta por una cantidad que no rebase diez veces el salario mínimo general que señale la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, y será el propio sueldo básico hasta por la suma cotizable, que se tomará en cuenta para determinar el monto de los seguros, pensiones, subsidios y préstamos que otorgue la ley.

B).- "Seguro de Enfermedades y Maternidad".-

Cuando el trabajador y el pensionista contraigan alguna enfermedad, la ley dispone la prestación de atención médica, quirúrgica y de rehabilitación, así como los servicios de farmacia y hospital durante el término de 52 semanas.

Cuando la persona enferma pueda asistir a su trabajo recibirá la atención médica necesaria hasta su curación sin límite de tiempo.

Si el trabajador no puede cumplir con sus obligaciones a -

causa de su padecimiento, disfrutará de una licencia con goce de sueldo de acuerdo con el artículo 111 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, si al término de la licencia con medio sueldo continúa incapacitado, podrá disfrutar de una licencia sin goce de sueldo hasta por 52 semanas; pero el Instituto cubrirá un subsidio equivalente al 50% del sueldo del trabajador.

Los familiares derechohabientes del trabajador o pensionista también tendrán en caso de enfermedad, el derecho a las atenciones médicas, quirúrgicas, farmacéuticas y hospitalarias en los términos del artículo 24 de la ley.

La ley protege a los pensionistas en el caso de pensiones mínimas, para que el pago de la cotización sea distribuida por partes iguales entre la dependencia o entidad correspondiente y el Instituto.

Por lo que respecta al Seguro de Maternidad podrán gozar de sus beneficios la mujer trabajadora, la pensionista, la esposa del trabajador o pensionista o en su caso la concubina y la hija del trabajador o pensionista soltera menor de 18 años, quienes tendrán derecho a la asistencia obstétrica necesaria, ayuda en especie para la lactancia por seis meses, y a una canastilla de maternidad al nacer el hijo.

c).- "Seguro de Riesgos de Trabajo".-

Para efectos de esta ley, serán reputados como riesgos de trabajo, los accidentes y enfermedades a que están expuestos los

trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo.

Las prestaciones serán cubiertas íntegramente con la aportación a cargo de las dependencias o entidades que señala la fracción II del artículo 21 de esta ley.

La Ley señala los casos que no serán considerados como riesgos del trabajo como es el caso de que el trabajador se encuentre en el momento del accidente en estado de embriaguez, bajo el efecto de algún narcótico o droga, cuando el trabajador ocasione intencionalmente una lesión, o el accidente sea el resultado de un intento de suicidio o una riña.

El trabajador tendrá derecho a la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, en su caso también tendrá derecho a aparatos de prótesis, ortopedia y rehabilitación. Gozará asimismo de licencia con goce de sueldo íntegro hasta que termine la incapacidad o se declare medicamente que ésta es temporal o permanente.

Cuando la incapacidad sea parcial permanente se le concederá una pensión conforme a la tabla de valuación de incapacidades de la Ley Federal del Trabajo atendiendo al sueldo básico.

Si se trata de una incapacidad total permanente, el incapacitado recibirá una pensión igual al sueldo básico que venía percibiendo.

Cuando el trabajador fallezca con motivo de un riesgo de trabajo, sus familiares gozarán de una pensión equivalente al

cien por ciento del sueldo básico que hubiese percibido el trabajador en el momento de ocurrir el fallecimiento.

En el caso de que falleciere un pensionado por motivo de una incapacidad permanente, los familiares recibirán la misma prestación anterior, si la razón del fallecimiento del pensionado es por causas ajenas a la incapacidad permanente, los familiares recibirán el importe de seis meses de la cuota disfrutada por el pensionista.

En cuanto a la asignación de la pensión para la viuda, la concubina, viudo, concubinario, los hijos o la divorciada o ascendientes, en su caso, se estará a lo dispuesto en los artículos 77, 78 y 79 de esta ley.

El Instituto estará facultado para realizar acciones de carácter preventivo con objeto de abatir la incidencia de los riesgos del trabajo. La seguridad e higiene en el trabajo en las dependencias y entidades, se normarán por lo establecido en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y por las disposiciones de esta Ley y sus Reglamentos.

D).- "Seguro de Jubilación, de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios, Invalidez, Muerte y Cesantía en Edad Avanzada e Indemnización Global".

El Instituto estará obligado a otorgar la pensión en un plazo máximo de 90 días, contados a partir de la fecha en que reciba

la solicitud con la documentación respectiva.

Las cuantías de las pensiones aumentarán al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo.

E).- "Jubilación".-

Tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto, cualquiera que sea su edad, esta pensión dará derecho al pago de una suma igual al 100% del sueldo regulador.

F).- "Pensión de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios".-

Todo trabajador de 55 años cumplidos y 15 años de servicios e igual tiempo de cotización, tendrá derecho a pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.

El artículo 63 de la ley indica una tabla que determina el monto de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.

Si por alguna circunstancia un trabajador se separa del servicio habiendo contribuido cuando menos 15 años al Instituto podrá dejar sus cuotas, y alcanzada la edad de 55 años disfrutará de su pensión; si falleciere antes de cumplirlos, a sus familiares derechohabientes se les otorgará la pensión.

G).- "Pensión por Invalidez".-

Tendrán derecho a la pensión por invalidez, los trabajado-

res que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su trabajo, y hayan cotizado al Instituto cuando menos durante 15 años. El monto de esta pensión se calculará aplicando la tabla que señala el artículo 63 en relación con el artículo 64 de la ley.

La pensión no será concedida cuando la inhabilitación sea consecuencia de un acto intencional del trabajador y, cuando el estado de invalidez sea anterior a la fecha del nombramiento del trabajador.

H).- "Pensión por causa de Muerte".-

La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad y habiendo cotizado al Instituto por más de 15 años, o haya cumplido 60 o más años de edad y mínimo 10 años de cotización, ya sea pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso.

El orden para gozar dichas pensiones podemos resumirlo en lo siguiente:

- a) La esposa, los hijos menores de 18 años o hasta 25 años siempre que estudien un nivel medio superior en planteles oficiales y no tengan trabajo remunerado.
- b) La concubina o los hijos en las mismas condiciones del párra-

fo anterior, siempre que la concubina haya vivido con el trabajador 5 años antes de su muerte y ambos hayan permanecido libres de matrimonio.

c) El esposo supérstite y los hijos de estos, siempre que fuese mayor de 55 años o esté incapacitado para trabajar y hubiere dependido de la esposa trabajadora o pensionada.

d) El concubinario, los hijos de estos, en los mismos términos - del inciso anterior.

e) A falta de los anteriores, la pensión se entregará a la madre o padre y a falta de estos, a los demás ascendientes si es que dependieron económicamente del trabajador o pensionista durante los 5 años anteriores a su muerte.

Los familiares derechohabientes del trabajador fallecido - según el orden anterior, tendrán derecho a una pensión del 100% - de lo que hubiese correspondido al trabajador en los términos de los artículos 57 y 63, o del artículo 83 en el caso del trabajador fallecido a los 60 años o más de edad con un mínimo de 10 años de cotización.

Los familiares derechohabientes del pensionista fallecido, tienen derecho a una pensión del 100% del importe de la pensión - que venía disfrutando el pensionista.

El artículo 79 de la ley, señala las causas por las cuales los familiares derechohabientes del trabajador o pensionado perde-

rán el derecho a percibir la pensión.

I).- "Gastos de Defunción".-

Cuando fallezca un pensionista, el Instituto entregará a sus deudos o a las personas que se hubiesen hecho cargo de la inhumación, el importe de ciento veinte días de pensión.

J).- "Pensión por Cesantía en Edad Avanzada".-

Esta pensión se otorgará al trabajador que se separa voluntariamente del servicio o que quede privado del trabajo remunerado, - después de los 60 años de edad y 10 años de cotización al Instituto.

El artículo 83 determina el porcentaje de dicha pensión en base a la edad del trabajador, esta pensión se incrementará anualmente conforme a los porcentajes fijados hasta los 65 años, a partir de los cuales disfrutará del 50% fijado.

A esta pensión le serán aplicables las disposiciones generales relativas a las demás pensiones.

El otorgamiento de la pensión por cesantía en edad avanzada incluye la posibilidad de conceder posteriormente pensiones de jubilaciones, de retiro por edad y tiempo de servicios o por invalidez.

K).- "Indemnización Global".-

La Ley prevee una indemnización global para el trabajador que se separe definitivamente del servicio sin tener derecho a pensión - por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, consistente en la entrega del monto total

de las cuotas si prestó servicios de uno a cuatro años; si trabajó de cinco a nueve años el monto total de sus cuotas más 45 días de su último sueldo básico; si permaneció en el servicio de diez a ca torce años, el monto total de sus cuotas más 90 días de su último sueldo básico.

Si llegara a fallecer el trabajador, el Instituto entregará a sus beneficiarios el importe de la indemnización global.

Cuando el trabajador reingrese al servicio habiendo percibido la indemnización, podrá reintegrar en un plazo prudente la suma recibida más un 6% anual para que se compute su anterior trabajo. Si falleciere antes de ejercer su derecho los beneficiarios po drán o recibir la indemnización global o cubrir el saldo para dis frutar la pensión que proceda.

L).- "Préstamos a Corto Plazo".-

Cuando el trabajador de base haya aportado su cuota por más de seis meses tendrá derecho a un préstamo a corto plazo, el monto del préstamo se registrará bajo las siguientes condiciones:

- a) Cuando el trabajador tenga de seis meses a cinco años de aporta ciones, el importe será de cuatro meses de sueldo básico.
- b) De cinco a diez años de aportaciones, el importe será de cinco meses de sueldo básico.
- c) De diez a más años de aportaciones, el importe será de seis meses de sueldo básico.

Pero en ningún caso el préstamo será superior al equivalente

a 10 veces el sueldo básico mínimo mensual.

El interés que en estos préstamos se causa no podrá exceder del 9% anual. El monto del préstamo y los intereses serán pagados en abonos quincenales iguales, en un plazo no mayor de 48 quincenas.

De igual manera que los trabajadores de base, los trabajadores de confianza podrán gozar del préstamo mediante las garantías especiales que determine la Junta Directiva.

Los abonos para cubrir el préstamo incluyendo los intereses sumados a los descuentos por concepto de cualquier otro adeudo al Instituto no podrá exceder del 50% del sueldo del interesado.

El Instituto favorecerá la utilización de este tipo de préstamos para la adquisición de bienes y servicios que este proporcione directamente, tales como bienes de consumo básico, turismo social y lotes funerarios, entre otros.

M).- "Préstamos a Mediano Plazo".-

Los trabajadores y pensionistas podrán obtener créditos para adquirir bienes de uso duradero que tengan en venta los centros comerciales y las tiendas del Instituto, asimismo podrán adquirir bienes muebles que garanticen plenamente su crédito, en los términos que establezca el Instituto.

Para el otorgamiento de estos préstamos se considerará el monto del sueldo y la amortización creciente. Los créditos no causarán intereses cuando se amorticen en un plazo máximo de 90 días.

El plazo mayor que se considerará para estas adquisiciones, será de cinco años, el interés no podrá ser superior al 9% anual, y la cantidad autorizada será hasta 20 veces el sueldo básico mínimo mensual del trabajador, en las mismas condiciones a la de los préstamos a corto plazo.

N).- "Viviendas para los Servidores Públicos",-

Para atender las necesidades de habitación del trabajador, el Instituto adquirirá o construirá habitaciones para venderlas a plazos y precios módicos, debidamente garantizados.

Esta prestación tiene el objeto social de beneficiar a los trabajadores, por lo que dichas habitaciones deberán ser lo más económicas posibles.

El fondo de la vivienda se integrará: con las aportaciones que se hagan al Instituto equivalentes a un 5% sobre el sueldo básico de sus trabajadores; con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título; y con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los dos anteriores.

Para satisfacer las necesidades de los trabajadores el fondo de la vivienda será destinado: a la adquisición de terrenos - para construir viviendas o conjuntos habitacionales, a la adquisición de habitaciones cómodas e higiénicas, a la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de las mismas, al pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores, al pago de los depósitos que les correspondan a los trabajadores, a cubrir los

gastos de administración, operación y vigilancia del fondo, a la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para sus fines, y a las demás erogaciones relacionadas con su objeto.

ñ).- "Préstamos Hipotecarios".-

Para que los trabajadores puedan adquirir y construir su habitación, mejorar o reparar la de su propiedad o liquidar adeudos que estén garantizados por su habitación, el Instituto podrá facilitarles préstamos hipotecarios que pagarán quincenalmente incluyendo capital e intereses, y que no podrá, sino excepcionalmente, exceder del 50% del sueldo que percibe el trabajador.

El préstamo no excederá del 85% del avalúo fijado por el Instituto al inmueble.

A la muerte del deudor el Instituto cancelará a favor de los beneficiarios, y con cargo a dicho fondo, el saldo insoluto siempre que no haya retraso en su pago.

En ningún caso habrá lugar a la devolución de las aportaciones que los acreditados hagan para constituir dicho fondo.

Los inmuebles adquiridos o construídos para habitación del trabajador, con fondos administrados por el Instituto, incluidos los que provengan del Fondo para la Vivienda, quedarán exentos a partir de la fecha de su adquisición o construcción, de todos los impuestos federales y del Departamento del Distrito Federal por el doble crédito, durante el término que permanezca insoluto.

o).- "Servicios que eleven los niveles de vida del servidor públi

co y de su familia"

1.- Prestaciones Sociales.

El Instituto atenderá a las necesidades básicas del trabajador y su familia a través de la prestación de servicios que colaboren al apoyo asistencial, a la protección del poder adquisitivo de sus salarios, dirigidos hacia patrones racionales de consumo.

El Instituto proporcionará a precios módicos la venta de productos básicos y de consumo para el hogar, de alimentación económica en el trabajo, centros turísticos y servicios funerarios, para que de esta manera se satisfagan las necesidades de educación, alimentación, vestido, descanso y esparcimiento de los trabajadores, mejorándose su nivel de vida.

2.- Servicios Culturales.

Asimismo, el Instituto deberá proporcionar servicios culturales mediante programas culturales, recreativos y deportivos tendientes a cuidar y fortalecer la salud mental e integración familiar y social del trabajador.

Estos servicios abarcarán: programas culturales, educativos, de preparación técnica, de capacitación, de atención a jubilados, pensionados e inválidos, campos e instalaciones deportivas para el fomento deportivo y estancias de bienestar y desarrollo infantil.

Una vez que hemos visto a grandes rasgos las prestaciones y servicios que la Ley del ISSSTE y el Instituto conceden a los ser-

vidores públicos que es lo que nos interesa para nuestro estudio, solo nos resta decir que el Título Tercero de la Ley respecto del régimen voluntario establece diversas modalidades para el caso de que el trabajador deje de prestar sus servicios en alguna dependencia o entidad sin ser pensionado y habiendo cotizado al Instituto cuando menos durante 5 años, podrá solicitar la continuación voluntaria en el régimen obligatorio del seguro de enfermedades y maternidad y medicina preventiva.

La Ley establece las bases de funcionamiento y organización del Instituto, así como las responsabilidades y sanciones en que pueden incurrir los servidores públicos.

Determina el lapso en que prescribirán ciertas prestaciones, tales como la prestación en dinero que prescribirá dentro de los 5 años siguientes en que debieron ser exigibles, a favor del Instituto.

"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS".

Antes de entrar al análisis de la Ley de Responsabilidades que ahora nos rige, expondremos brevemente los antecedentes legislativos de la misma.

Ley de 1870.

La primera Ley sobre responsabilidades de los altos funcionarios fué la del 3 de noviembre de 1870 que en esencia reglamentaba:

El artículo 1º establecía como delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo federal, la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad.

Definía las faltas y omisiones e indicaba las sanciones que se imponían a los autores de los delitos oficiales, tales como la destitución del cargo e inhabilitación para obtener el mismo u otro cargo o empleo de la federación por un tiempo no menor de 5 ni mayor de 10 años.

Las faltas oficiales se sancionaban con la suspensión del encargo e inhabilitación por un plazo mínimo de un año y máximo de cinco años, y en los supuestos de omisiones la pena se reduce de seis meses a un año de suspensión e inhabilitación.

Establecía que los funcionarios cuyos delitos, faltas u omisiones que debieran juzgarse o castigarse conforme a esta Ley, serán los enumerados en el artículo 103 Constitucional, y el tiempo para que se les pueda exigir responsabilidad oficial será de un año.

Declarada la culpabilidad de cualquiera de los funcionarios a - que se refiere el párrafo anterior por delitos, faltas u omisiones oficiales en que hayan incurrido en el ejercicio de sus funciones, queda expedito el derecho de la Nación o de los particulares para hacer efectiva ante los Tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión.

La Ley prevee el supuesto de que se le impute al funcionario, - además de un delito oficial, un delito común, en tal caso dispone que una vez sentenciado por la responsabilidad oficial, será puesto a disposición del juez competente para que de oficio o a petición de parte se le juzgue y se le aplique la pena que le corresponda por el delito común.

La Ley, a grandes rasgos hace referencia a problemas de procedimiento y a la acción popular que se concede para denunciar los delitos oficiales.

En cuanto al procedimiento, indica que la acción del gran jurado se resumirá en dos proposiciones: una que corresponde a los delitos oficiales en la que se declare si el acusado es o no culpable; y la otra que se refiere a los delitos comunes indicando si hay o no lu_

gar a proceder.

Como ya hemos indicado, el artículo 1º hacía alusión a delitos oficiales, pero las conductas que señalaban eran tan vagas que no podían configurarse delitos propiamente dichos, sino más bien estos delitos son considerados como situaciones políticas que hacen factible la separación de sus cargos a los altos funcionarios que hayan incurrido en alguna de esas conductas.

- Ley de 1896 -

Esta Ley comprende 64 artículos distribuidos en seis capítulos; en el primero establece la responsabilidad y fuero constitucional de los altos funcionarios federales, y precisa a quienes se considerarán altos funcionarios federales: los diputados y senadores, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho que serán responsables tanto de delitos comunes como de los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurran en el ejercicio de sus respectivos cargos.

El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Mientras que los gobernadores de los estados serán responsables por infracciones a la constitución y leyes federales.

El Congreso General, en los términos que señala la Constitu--

ción y la Ley en cuestión, será competente para conocer de la responsabilidad oficial de los altos funcionarios, esta responsabilidad se exige después de que los funcionarios hubieran cesado en su encargo, dentro del término de un año.

Reglamentaba que tratándose de los delitos comunes cometidos por altos funcionarios en el desempeño de sus encargos, no se podrá proceder sin que previamente el Gran Jurado declare que ha lugar a proceder en contra del acusado, que los altos funcionarios gozan del fuero desde el día de su elección, y los senadores y diputados suplentes desde el día que se les llame para el desempeño de su encargo, sin embargo, no disfrutarán de fuero constitucional durante el desempeño de algún empleo, cargo público o comisión que hubieren aceptado en el período en que disfruten de aquel fuero, a no ser que al propio tiempo estuvieren ejerciendo sus funciones -- propias en cuyo caso se les juzgará por quien corresponda previamente a que el Gran Jurado haya declarado su procedencia, sobre las demandas del orden civil no existe fuero o inmunidad para los altos funcionarios.

- Ley de 1939 -

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos funcionarios de los Estados de 30 de diciembre de 1939, publicada en el Diario Oficial del 21 de febrero de 1940, estaba dividida en seis capítulos que comprendían 111 artículos y seis transito

rios.

Esta Ley adopta la distinción que la constitución de 1857 y 1917 establecían entre la responsabilidad de los altos funcionarios de la federación por la comisión de delitos comunes durante el desempeño de su cargo, y la comisión de delitos oficiales en el desempeño del mismo, pero como propiamente se refiere a la constitución de 1917 distingue también los delitos oficiales de los altos funcionarios que menciona, de los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados de la federación y empleados federales y del Distrito Federal.

Otro de los errores en que incurrió esta ley fue el de copiar los procedimientos de la Ley de 1896 en lo que respecta a la responsabilidad de los altos funcionarios y derogó los tipos contenidos en el código penal como delitos de funcionarios, enumerándolos en el artículo 18 de la citada ley.

- Ley de 1979 -

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de fecha 27 de diciembre de 1979 publicada en el Diario Oficial de 4 de enero de 1980, constaba de 92 artículos, contenidos en cinco títulos, que se subdividen a su vez en varios capítulos, y dos artículos transitorios.

El Título Primero de la Ley comprendía 18 artículos y es el

Único que no se subdivide en capítulos.

El Título Segundo denominado "Del procedimiento respecto de los funcionarios que gocen de fuero", se subdivide en cinco capítulos que son: De las Secciones Instructoras, del Procedimiento en los casos de delitos comunes, Del Jurado de Acusación, Del Jurado de Sentencia y Disposiciones Generales.

El Título Tercero denominado "Del procedimiento en los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gocen de fuero", se subdivide en dos capítulos: De la Incoacción del procedimiento y Disposiciones Generales.

El Título Cuarto denominado "Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los funcionarios y empleados públicos por los delitos y faltas oficiales", comprende dos capítulos: De la Integración del Jurado y De la Competencia del Jurado.

Finalmente, el Título Quinto que contiene las llamadas "Disposiciones Complementarias", consta de dos capítulos: De la remoción de los funcionarios judiciales y las Investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos.

El artículo 3º tuvo una gran importancia por ser considerado como el punto clave de toda la ley, en él se enuncian los mal llamados delitos oficiales en que puedan incurrir todos los funcionarios y empleados públicos tanto federales, del Distrito Federal, como los gobernadores y diputados locales, originando dos distintos pro-

cedimientos erróneos que fueron copiados sin ningún cuidado, de las leyes anteriores.

Artículo 3º. Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- 1.- El ataque a las instituciones democráticas.
- 2.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal.
- 3.- El ataque a la libertad de sufragio.
- 4.- La usurpación de atribuciones.
- 5.- Cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- 6.- Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior.
- 7.- Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- 8.- En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina

como delitos oficiales.

Mediante el supuesto de delitos oficiales o políticos poco claros y difusos del artículo 3º, la Ley le concede al Ministerio Público la facultad de crear a su arbitrio figuras delictuosas para perseguir aún cuando no se detengan a los trabajadores al servicio del estado.

Diversos autores han señalado que esta Ley contiene gravísimos errores, y que carece de medios para perseguir al corrupto al haber derogado las disposiciones del artículo 18 de la Ley de 1939, además estableció mecanismos que atentaban contra la libertad del hombre.

**"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS"-
Vigente.**

Esta Ley está integrada por Cuatro Títulos que comprenden 90 artículos y 4 transitorios:

- Título Primero.- Capítulo Unico.- Disposiciones Generales (artículos 1º al 4º)

- Título Segundo.- Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político.- Declaración de procedencia (artículo 5º al 45º)

Capítulo I.- Sujetos, causas de juicio político y sanciones.

Capítulo II.- Procedimiento en el juicio político.

Capítulo III.- Procedimiento para la declaración de procedencia.

Capítulo IV.- Disposiciones comunes para los capítulos I y III -

del Título Segundo.

- TITULO TERCERO.- Responsabilidades administrativas (artículos 46 al 78).

Capítulo I Sujetos y obligaciones del servidor público.

Capítulo II Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas.

- TITULO CUARTO.- Capítulo Unico.- Registro Patrimonial de los servidores públicos (artículos 79 a 90).

Artículos Transitorios.- Cuatro artículos.

- El incumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores del estado ocasiona responsabilidades de diversa naturaleza con respecto de la Administración Pública y de terceros.

Puede darse el caso de que los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones, incurran en faltas o delitos que deben ser castigados para el logro de una activa y justa administración.

Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de: Los sujetos de responsabilidad en el servicio público, Las obligaciones en el servicio público, Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público y las que deban resolverse mediante juicio político, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar esas sanciones, Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y el registro patrimonial de los servidores públicos.

Estan sujetos a esta ley, los servidores públicos señalados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Son autoridades competentes para aplicar esta Ley: Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Las dependencias del Ejecutivo Federal, El Departamento del Distrito Federal, La Suprema Corte de Justicia, El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, El Tribunal Fiscal de la Federación, Los Tribunales de Trabajo y los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Los procedimientos para las sanciones a que se refiere el artículo 109 de la Constitución se desarrollarán según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, y las autoridades señaladas anteriormente deberán turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas.

El artículo 110 Constitucional indica a los servidores públicos que estan sujetos al juicio político y establece que los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución, Leyes Federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

El juicio político será procedente cuando los actos u omisio-

nes de dichos servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho tales como: El -
ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de -
gobierno republicano, representativo, federal; las violaciones gra-
ves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ata-
que a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cual-
quier infracción a la constitución o a las leyes federales cuando -
cause perjuicios graves a la Federación a los Estados o a la socie-
dad o impida el buen funcionamiento de las instituciones, las omisio-
nes de carácter grave y las violaciones sistemáticas o graves a los
programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del
Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recur-
sos económicos federales y del Distrito Federal.

El juicio político no procederá por la mera expresión de ideas.

Cuando los actos u omisiones tengan carácter delictuoso se for-
mulará la declaración de procedencia y se estará a lo dispuesto por
la legislación penal.

En caso de que la resolución que se dicte en el juicio político
sea condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución
o inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargo o comision-
es en el servicio público desde un año hasta veinte años.

El juicio político solo podrá iniciarse durante el tiempo en
que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y den-
tro de un año después de la conclusión de sus funciones, las corres-

pondientes sanciones se aplicarán en un plazo que no exceda de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La Cámara de Diputados actuará como órgano de acusación e instruirá el procedimiento en el juicio político, y la Cámara de Senadores fungirá como Jurado de Sentencia.

La Gran Comisión de cada una de las Cámaras propondrá la creación de Comisiones para el despacho de los asuntos y la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en esta Ley.

De las Comisiones se formará la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores, a esta Sección se le turnará la denuncia, y una vez notificado el denunciado hará valer su defensa mediante comparecencia o por escrito, se abrirá el período de prueba de 30 días naturales, la Sección calificará las pruebas y desechará las que a su juicio sean improcedentes, terminada la instrucción del procedimiento se abre el período de alegatos que ambas partes deberán presentar por escrito, transcurrido el plazo de seis días para presentar alegatos la Sección Instructora formulará sus conclusiones, si considera que el acusado es inocente propondrá que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o hecho que se le imputa, si existe una probable responsabilidad del servidor público las conclusiones se le entregarán a los secretarios de la Cámara de Diputados que deberán reunirse y resolver sobre la imputación dentro de los tres días naturales siguientes.

Si la Cámara resuelve que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores a la que se le remitirá la acusación y ésta a su vez la turnará a la Sección de Enjuiciamiento quien emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor para que presenten por escrito sus alegatos.

Posteriormente la Sección de Enjuiciamiento formulará sus conclusiones tomando en cuenta las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, y propondrá la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público expresando los preceptos legales en que se funde. Emitidas las conclusiones, la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores, consecuentemente el Presidente de la Cámara declarará erigida a la Sección en Jurado de Sentencia y durante la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Para proceder penalmente contra los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111 Constitucional, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado, siguiéndose el procedimiento anteriormente señalado en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados.

Las declaraciones y resoluciones definitivas de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Los integrantes de las Secciones y en general los Diputados y Senadores que intervengan en algún acto del procedimiento podrán excusarse o ser recusados por alguna de las causas de impedimento que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pero únicamente serán recusados por el inculpado, con expresión de causa.

Solo hasta que se haya comprobado fehacientemente que el servidor público, su defensor, el denunciante o el querellante y en su caso el Ministerio Público han sido debidamente citados, las Cámaras podrán erigirse en órgano de acusación o jurado de sentencia.

En el juicio político al que nos hemos referido, los acuerdos y determinaciones de las Cámaras se tomarán en sesión pública, salvo en la que se presenta la acusación o cuando las buenas costumbres o el interés en general requieran que la audiencia sea secreta.

En todas las cuestiones de procedimiento o en la apreciación de las pruebas que no esten previstas en esta ley, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y las del Código Penal.

Respecto a las Responsabilidades Administrativas, la Ley reglamenta que incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de la mencionada ley.

Con la finalidad de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben contar los servidores pú

blicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, el artículo 47 de la ley les impone una serie de obligaciones cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que incurran.

En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará el procedimiento disciplinario respectivo.

La Secretaría de la Contraloría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias.

Incurrirá en responsabilidad el servidor público que por sí o por medio de otra persona, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesionen los intereses de quienes las formulen o presenten.

Las sanciones por faltas administrativas son: apercibimiento - privado o público, Amonestación privada o pública; Suspensión; Destitución del puesto; Sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Las sanciones administrativas se aplicarán tomando en consideración los siguientes elementos: La gravedad de la responsabilidad

y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de esta ley, las circunstancias socio-económicas del servidor público, el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor, las condiciones exteriores y los medios de ejecución, la antigüedad del servicio, la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones.

El artículo 55 de la ley señala el procedimiento a seguir para el caso de las sanciones económicas, mientras que el artículo 56 establece diversas reglas para la aplicación de dichas sanciones.

La Secretaría de la Contraloría aplicará las sanciones respectivas a los contralores internos de las dependencias cuando incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa. Los servidores públicos de las contralorías internas incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que los sancionen sin sujetarse a esta ley.

La Contraloría interna de cada dependencia esta facultada para imponer sanciones disciplinarias más no las económicas que estarán reservadas exclusivamente a la Secretaría de la Contraloría.

Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría de la Contraloría y de las dependencias durante el procedimiento constarán por escrito asentándose en el registro respectivo, que comprenderá también los procedimientos disciplinarios y las sanciones impuestas, entre ellas, las

de inhabilitación.

Los sujetos sancionados pueden impugnar las resoluciones administrativas mediante las cuales fueron sancionados, ante el Tribunal Fiscal de la Federación; y las resoluciones anulatorias dictadas por ese tribunal, que causen ejecutoria, tendrán el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de los que fué privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

Cuando las resoluciones que impongan sanciones administrativas las haya emitido el superior jerárquico, el servidor público podrá impugnarlas ante la propia autoridad mediante recurso de revocación en los términos que la propia ley señala.

Al mismo tiempo la Secretaría de la Contraloría o el superior jerárquico podrán impugnar las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación.

La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público; y tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y destitución se sujetarán a los dispuesto en la ley correspondiente.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal.

Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría de la Contraloría para imponer las sanciones, prescribirán en tres meses si

el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no pasa de diez veces el salario mínimo diario vigente, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero, la prescripción contará a partir del día siguiente en que se incurrió en la responsabilidad o en el momento en que hubiese cesado; en los demás casos prescribirán en tres años.

La Secretaría de la Contraloría llevará el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos de conformidad con esta ley y demás disposiciones aplicables. La propia ley establece quienes serán los servidores públicos que tienen la obligación de presentar declaración anual de situación patrimonial bajo protesta de decir verdad.

La declaración de situación patrimonial se presentará dentro de los 60 días naturales siguientes a la toma de posesión; dentro de los 30 días naturales siguientes a la conclusión del encargo, y la declaración anual que ya hemos mencionado que se presentará durante el mes de mayo de cada año.

En la declaración inicial y final de situación patrimonial se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición, en tanto que en las declaraciones anuales se manifestarán solo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición y en su caso indicando el medio por el cual se hizo dicha adquisición; si se trata de bienes muebles la Secretaría señalará las características que debe tener la declaración.

Cuando la riqueza que tenga un servidor público sea ostensible y notoriamente superior a sus ingresos lícitos, la Secretaría podrá ordenar la práctica de visitas de inspección y auditorías, los servidores públicos a quienes se les hayan practicado éstas, podrán interponer inconformidad ante la Secretaría contra los hechos contenidos en las actas expresando los motivos de inconformidad y ofreciendo las pruebas que considere pertinentes.

Los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito serán sancionados en los términos que disponga el Código Penal.

Durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y un año después, los servidores públicos no podrán solicitar, aceptar o recibir por sí o por otra persona, dinero o cualquier otra donación, servicio, empleo, cargo o comisión que procedan de cualquier persona cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público en el desempeño de su empleo; tampoco podrán recibir títulos valor, bienes inmuebles o cesiones de derechos sobre juicios o controversias en las que se dirime la titularidad de los derechos de posesión o de propiedad sobre bienes de cualquier clase.

En caso de que se viole lo anteriormente señalado, el servidor público incurrirá en el delito de cohecho y se les impondrán las sanciones que establece la legislación penal.

La Secretaría de la Contraloría hará al Ministerio Público de claratoria de que el servidor público sujeto a investigación no justifi

ficó la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio de los bienes adquiridos durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

C A P I T U L O I V

"EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA"

El primer "Servicio Civil" fué en Prusia en el siglo XVIII. Surgió por la necesidad de las monarquías absolutas de los siglos XVI, XVII y XVIII, de controlar la burocracia.

El servicio civil prusiano aplicaba principios modernos de reclutamiento basado en el mérito para todos los empleos y carrera organizada.

El servicio civil de carrera aparece con la formación del estado moderno.

Después del régimen monárquico se presenta el régimen republicano que comienza a desarrollar la dicotomía política-administración, basada en la separación de poderes y que legitima al servicio civil de carrera como una función técnica y neutral.

La dicotomía es una formulación teórica que pretende la desvinculación de la política y la administración, pero en la práctica no se ha llevado a cabo.

A) Aspectos Generales en México.-

Debido al acelerado desarrollo económico, político y social que ha tenido nuestro país en las últimas décadas, ha sido necesaria la modernización de la administración pública nacional, es por esto que el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 señala, entre otros programas, la necesidad de garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendi-

miento; apoyado en la simplificación de la estructura y organización administrativa del sector público; de esta manera surge el Servicio Civil como un medio eficiente para activar los procesos de desarrollo integral de la administración pública es decir, el Servicio Civil se ha instrumentado con el propósito de que en forma sistemática, continua y dinámica aplique y coordine los métodos de investigación social, los principios que la rigen, y las técnicas más modernas que se han desarrollado en la capacitación y en materia de administración y economía a fin de garantizar a los individuos la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo social, cultural y económico del país; además se fomentará la vocación de servicio personal federal elevándose la eficiencia y agilidad en el funcionamiento de la burocracia, se promoverá la capacitación permanente del personal federal originando condiciones para la carrera administrativa, y se coadyuvará a capacitar al personal estatal y municipal.

Anteriormente no se había podido integrar un verdadero Servicio Civil de Carrera a causa de algunos defectos en la administración del personal, tales como:

- a) La falta de objetivos precisos que impiden definir una verdadera carrera del Servicio Civil.
- b) Un inadecuado sistema de análisis de puestos que no permitía obtener resultados favorables en el reclutamiento, selección, promoción escalafonaria, evolución y capacitación.
- c) Una estructura indefinida de remuneraciones y la falta de un tabulador de sueldos de conformidad con las funciones y responsabilidades de

los servidores públicos.

d) Poca claridad y precisión respecto a las funciones que deben desempeñar las unidades de administración del personal.

e) Diversos contenidos en relación a las condiciones generales de trabajo y sistemas escalafonarios deficientes, todo ello aunado a la carencia de políticas previsorias que lograrán imprimir dirección, continuidad, dinamismo y eficiencia a la administración pública.

Debe entenderse por "Servicio Civil" la racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, elevados a rango de ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente, con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos.

Para poner en marcha los objetivos planteados en materia de Servicio Civil, el gobierno federal crea la Dirección General del Servicio Civil, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, órgano coordinador de las acciones en esta materia.

Esta Dirección tiene las siguientes funciones:

a) Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema del Servicio Civil de Carrera del personal del poder ejecutivo federal.

b) Sugerir normas referentes a catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistema escalafonario y, en general, sobre administración y desarrollo de personal federal, asimismo llevar a cabo el sistema de operación y registro correspondiente.

c) Establecer las políticas generales para el establecimiento y revisión

de las condiciones generales de trabajo, realizar procedimientos para la integración, reubicación y reasignación del personal de la administración pública federal.

d) Señalar las políticas y lineamientos de las estructuras ocupacionales de las dependencias, y racionalizar el aprovechamiento de la fuerza de trabajo de la administración pública federal.

e) Registrar dichas estructuras ocupacionales y de los puestos correspondientes de la administración pública federal, y sancionar las modificaciones de las mismas.

Por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de 29 de junio de 1983, se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal.

La Comisión Intersecretarial está integrada por los Secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto, quien la presidirá, de la Contraloría General de la Federación, de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, así como por el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Esta Comisión tiene como funciones las siguientes:

a) Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal, la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.

- b) Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades, para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera.
- c) Determinar y proponer los elementos que logren la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo, que requiere la instauración del Servicio Civil de Carrera.
- d) Promover mecanismos de participación permanente a fin de integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como los correspondientes a las representaciones sindicales en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera.
- e) Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, con el propósito de garantizar su compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
- f) Crear mecanismos de participación con los gobiernos estatales y municipales para la implantación del Servicio Civil, facilitando la asesoría necesaria que requieran dichos gobiernos sobre la materia.
- g) Evaluar periódicamente los resultados de las acciones encaminadas a la instrumentación del Servicio Civil, y las demás que el Titular del Ejecutivo Federal considere pertinentes.

Para el buen funcionamiento del Servicio Civil, se requiere

que su regulación se ajuste a una planeación integral que consiste, en la integración de las etapas del Servicio Civil con las del desarrollo social, cultural y económico del país, integración y vinculación entre sí de cada una de las etapas previstas, e incorporar a los distintos - órganos administrativos que han de intervenir en su ejecución.

Las principales características que contiene el Servicio Civil son:

- a) Continuidad y sistematización del proceso.
- b) La aplicación de un sistema interdisciplinario que permite formular los programas.
- c) Contiene un carácter democrático en la planeación, y una precisión en las metas y etapas para el logro de los objetivos de la planeación.

Los instrumentos y bases jurídicas que permiten la instrumentación del Servicio Civil podemos resumirlos en los siguientes:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, Apartado "B".
- b) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamenta los derechos consignados en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.
- c) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 32 fracción X, faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, además deberá - coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración

y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal.

d) Ley de Planeación, establece las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto respecto a las actividades de la planeación nacional de desarrollo, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, considerando la opinión de las dependencias y coordinar la planeación regional, entre otros.

e) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, garantiza la seguridad social del trabajador desde su ingreso hasta el período post-empleo.

f) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es la base jurídica que consigna los diversos tipos de responsabilidades ocasionados por la mala actuación de los servidores públicos.

g) Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, señala los premios y estímulos que otorga el gobierno a sus trabajadores que por una destacada actuación en el servicio público se hacen acreedores, fomentando así una mayor responsabilidad en el servicio.

h) Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, otorga a la Dirección General del Servicio Civil, entre otras, la facultad de diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema del Servicio Civil de Carrera del personal del Poder Ejecutivo Federal.

i) Otras de las bases jurídicas son el Acuerdo Presidencial de 29 de junio de 1983 que ya hemos mencionado, mediante el cual se establece la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil; y el Plan Nacional de Desarrollo en donde uno de sus puntos señala el propósito de mejorar la capaci-

dad técnica y administrativa del personal federal y los procedimientos de seguimiento y control del gasto, para ello se lleva a cabo la instauración del Servicio Civil de Carrera, en colaboración con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, a consecuencia la estabilidad y seguridad de los empleos de los trabajadores de base quedará garantizada, dando lugar a mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento.

Es importante explicar brevemente las etapas que integran el Servicio Civil.

1.- Pre-empleo.- Es la etapa anterior a la formalización de la relación laboral entre la persona que pretende ingresar al Servicio Civil y el Estado como empleador, esta etapa abarca los procesos de reclutamiento y selección de personal.

Reclutamiento.- Las entidades a través de sus Unidades Administrativas, deberán reclutar a los aspirantes, mediante fuentes internas y externas.

Las fuentes internas son las ramas de actividad en donde se genere la vacante, ajustándose al Sistema Escalonario Funcional e Intercomunicado, sus plazas vacantes, y el personal con nombramiento temporal que tenga un buen desempeño en sus funciones.

Las fuentes externas consisten en acudir a las demás entidades del sector público, y a las bolsas de trabajo o instituciones del sistema educativo para la celebración de convenios.

La selección de personal se hará con la realización de exámenes que determinen la idoneidad del aspirante para ocupar el puesto correspondiente.

2.- Empleo.- Durante esta etapa se formaliza la relación laboral entre el trabajador y el Estado vinculándose los intereses individuales con los objetivos institucionales, prácticamente es donde se desarrolla la carrera de los servidores públicos.

Dentro del Empleo se presentan diversos procesos que son:

- a) Nombramiento o contratación, establece la relación formal de trabajo entre el Estado y el personal seleccionado.
- b) Inducción, consiste en proporcionar información y motivación al servidor público, con el objeto de que se identifique con el puesto que se le haya asignado, los objetivos institucionales, la carrera que realizará en el Servicio Civil, y cerciorarse del derecho que tiene a las prestaciones y servicios de seguridad social.
- c) Capacitación, es la aportación a los servidores públicos de elementos de conocimiento que le permitan desempeñar eficientemente el puesto asignado y, al mismo tiempo, estar en condiciones de concursar por las vacantes que se llegaran a generar para puestos superiores.
- d) Desarrollo, otorgar al trabajador la oportunidad de lograr su superación personal, familiar y social.
- e) Promoción, permite al trabajador el acceso a puestos ubicados en niveles superiores de responsabilidad y remuneración, en base al Sistema

Escalafonario Funcional e Intercomunicado.

3.- Post-empleo.- Es la etapa final en la carrera del servidor público, la conclusión del servicio activo prestado en la administración pública federal, conservando sus derechos a la seguridad social, esta etapa se compone de tres procesos:

- a) La Baja, las actividades desarrolladas por el trabajador en el Servicio Civil, se dan por terminadas, ya sea por despido, renuncia o por de función.
- b) Jubilación, otorgar las prestaciones socio-económicas a todos los servidores públicos que reúnan los requisitos que establece la ley.
- c) Pensión, proporcionar seguridad en todos los aspectos, a los trabajadores que se encuentren en estado de invalidez.

Para un mayor entendimiento creemos necesario explicar a grandes rasgos algunas de las acciones que se han instrumentado dentro de la carrera administrativa, en el ámbito de la administración federal.

Catálogo General de Puestos.- En esta materia se han precisado los siguientes objetivos: Realizar la descripción clara y consistente de los puestos que integran las estructuras de organización de la administración pública federal; proporcionar una base sólida y sistematizada que determinen los niveles de sueldos correspondientes a cada puesto; apoyar y dirigir las distintas etapas del proceso de integración del personal a las estructuras de organización de las dependencias del gobierno federal, dichas estructuras son el reclutamiento, selección, nombramien-

to y capacitación; cuadyuvar al establecimiento de un Sistema Escalonario Funcional e Intercomunicado que permita el eficiente desempeño de los trabajadores y su preparación para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad.

Tabuladores de Sueldo, objetivos: asignar remuneraciones a los puestos en base a sus obligaciones y responsabilidades, y fijar estructuras orgánicas equilibradas y presupuestos racionales de operación, en consecuencia, promover escalafones funcionales e intercomunicados apoyados en la capacitación y mejorar la administración de los sueldos y salarios del personal federal.

Escalafón Funcional e Intercomunicado.- La instrumentación de este sistema consiste en poner en marcha una serie de actividades, a partir de los instrumentos básicos tales como el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, los Tabuladores y Catálogos Institucionales, el Tabulador General de Sueldos, etc.

La finalidad del escalafón funcional es la de dar la oportunidad a los servidores públicos de ascender entre los puestos afines dentro de la misma rama, ordenada jerárquicamente en la estructura escalafonaria, con la ayuda de la intercomunicación que tiene como objeto realizar los movimientos de promoción que permita a los trabajadores mediante la capacitación, ascender a los puestos ubicados en distintas ramas del mismo grupo o en otras ramas de diferentes grupos.

Según Gazier, existen dos tipos de Servicio Civil de acuerdo a las tradiciones, estructuras políticas, económicas y sociales de cada país, éstos son el servicio civil de estructura abierta y servicio civil de estructura cerrada, que combinando los elementos de ambos modelos se integran todos los servicios civiles de carrera.

1.- "El Servicio Civil de Estructura Abierta".- Sus principales características son: el reclutamiento y selección en base a los requerimientos del puesto y la especialización; la realización de un inventario y descripción de los puestos necesarios en la administración pública; no implica esfuerzos de formación de los servidores públicos - por parte de la administración pública; la persona es titular del puesto, y en el caso de que éste desaparezca o se haga alguna modificación, la persona es afectada y no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos, etc.

Sus ventajas son:

- a) La simplicidad que aún cuando la clasificación de puestos es una tarea laboriosa, a ello se limita la gestión de personal, es decir, no hay que establecer todo un sistema de ascenso, de calificación de méritos, de promoción y de retiro.
- b) Flexibilidad, se puede trabajar tanto en el sector público como en el privado.
- c) Rentabilidad, sólo se emplea a la gente que se necesita, y de esta manera se conoce la especialidad del trabajador, además no se consti-

tuye una élite aislada.

Pero también presenta algunas desventajas que son:

- a) La administración pública no es una organización como las demás, sino que requiere de una mentalidad de servicio público.
- b) A pesar de que dentro de la administración pública nos encontramos con tareas que requieren especialización y tareas de administración general, este tipo de sistema necesita una administración pública muy especializada.
- c) Debe contar con un sector privado importante, y un régimen educativo muy diversificado.

Un ejemplo de este modelo de Servicio Civil es el de Estados Unidos de Norteamérica.

2.- "Servicio Civil de Estructura Cerrada".-

En este caso el Servicio Civil requiere de un trato especial, que consagre su actividad profesional en una carrera administrativa.

Son dos los elementos primordiales de este sistema:

- a) Estatuto o Ley.- El Servicio Civil cuenta con reglas particulares, y los servidores públicos son trabajadores de derecho público, a consecuencia tienen responsabilidad y garantías especiales diferentes a la de los demás empleados.
- b) La Carrera Administrativa.- La entrada al Servicio no se apoya en el reclutamiento para ocupar un puesto determinado, sino que se basa en la

promesa de que el servidor público ocupe un puesto jerarquizado.

La Carrera Administrativa se organiza bajo las siguientes condiciones: Existen mecanismos de promoción que permiten al servidor público escalar los diversos grados del cuerpo administrativo al cual pertenece o de otro diferente, siempre que reúna la calificación requerida para ocupar los puestos, para ello se necesita una formación más general que especializada.

El servidor público tiene derecho a la estabilidad en su trabajo, no pueden realizar otras actividades profesionales que sean incompatibles con la actividad administrativa, la remuneración se prolonga con la pensión de retiro, se les puede prohibir algunas posiciones políticas expresadas públicamente, pertenecer a un sindicato o de hacer huelga.

Este sistema tiene las ventajas de que proporciona servidores públicos adaptados a la administración pública, y desde un principio son capacitados para obtener una mayor calificación y competencia.

Los inconvenientes o desventajas son de que este sistema es más complicado que el anterior, pues se pretende hacer funcionar un sistema de carrera con métodos complicados de tal manera que cada uno avanza en su carrera administrativa y al mismo tiempo corresponda a las necesidades del servicio administrativo, situación que es muy difícil de llevar a cabo.

Se tendría que organizar escuelas e instituciones y cursos es

peciales para lograr la formulación y capacitación del personal, y existen posibilidades de bajo rendimiento debido a la rutina y monotonía.

Como ejemplos más claros de este sistema tenemos a Francia y Gran Bretaña.

Con lo anteriormente dicho podemos resumir que los problemas más comunes del servicio civil de carrera se refieren a la gestión del personal, a la formación y capacitación del personal administrativo, al reclutamiento y selección, clasificación de puestos, organización de la carrera administrativa, derechos, obligaciones, remuneraciones y garantías de los servidores públicos.

A continuación comentaremos el sistema de Servicio Civil en otros países.

B).- "El Servicio Civil en Europa".-

Europa sigue el modelo de Servicio Civil de Estructura Cerrada.

Los derechos de los servidores públicos son distintos a los derechos de los empleados privados, el servicio civil es un elemento constitutivo del derecho administrativo.

Por el desarrollo tecnológico y personal diversificado de Europa, son servicios civiles complejos: administradores que realizan tareas jurídicas o financieras, y especialistas como maestros, magistrados, arquitectos, etc.

Sus funciones son clasificadas en una clase administrativa

compuesta por servidores superiores con funciones de dirección; una clase ejecutiva integrada por servidores encargados de la aplicación y se les otorga determinada iniciativa; una clase clerical que son servidores de ejecución encargados de las funciones rutinarias reglamentada; y una clase menor de servidores que cumplen con las tareas manuales.

El ascenso se organiza en el cuerpo donde fue reclutado y la promoción interna permite llegar a un puesto superior en un cuerpo diverso al que fue reclutado, conforme al sistema de calificación y evaluación de puestos.

El reclutamiento sigue el principio de igual acceso a todas las funciones públicas, sin tomar en cuenta sexo, religión u opinión política.

En la selección no se admiten las recomendaciones políticas o familiares (nepotismo), el concurso es un procedimiento obligatorio, la capacitación está a cargo de la administración pública.

El servidor público solo podrá ser despedido por las faltas disciplinarias graves que cometa, y tiene derecho a terminar su carrera administrativa.

El estatuto o ley es considerado como un equilibrio entre las obligaciones sancionadas por un régimen de responsabilidad y los derechos y prestaciones por un sistema de garantía y estabilidad.

El servidor público tiene la obligación de consagrarse ex-

clusivamente al servicio público, guardar secreto profesional y neutralidad política, y obedecer las órdenes de sus superiores.

El funcionario se hace acreedor de responsabilidad penal por los delitos sancionados por los tribunales correspondientes; responsabilidad administrativa que limita los abusos de los funcionarios en contra del público; y responsabilidad disciplinaria.

También tienen derecho a la estabilidad en el empleo, remuneración, y con ciertas restricciones, a la libertad de opinión, - asociación en sindicatos y religión.

C).- "El Servicio Civil de Carrera en Francia".-

Su sistema es el de estructura cerrada, en el que el servidor público consagra su vida activa gracias a la organización de - carrera, muy diferentes a la de los contratos de trabajo y contratos colectivos.

La situación del funcionario en la administración pública francesa se determina por la ocupación de un empleo permanente, y la titularidad definida como el acto que otorga a una persona la calidad de funcionario incorporándolo en la jerarquía administrativa, esta determinación provoca dentro de la categoría de funcionarios el rechazo de los pasantes y los eventuales.

En los servicios públicos de carácter industrial y comercial, los empleados con excepción del director y el contador, no son considerados funcionarios.

Los funcionarios forman parte de la soberanía del Estado y por ello, se les da el grado de oficiales públicos en vez de servidores públicos.

El reclutamiento y selección es a través del concurso, el concurso interno es para los funcionarios que cuenten con algunos años de experiencia, y el concurso abierto para los estudiantes.

La capacitación para ingresar al servicio civil de carrera consiste en la preparación para un examen de promoción interna en las escuelas de administración pública, y preparación al examen abierto de cultura general y conocimientos especializados en la Universidad.

La organización del servicio civil de carrera se fundamenta en un "Estatuto de la Función Pública", que establece los derechos y obligaciones de los funcionarios, y estatutos particulares que reglamentan los derechos y obligaciones de cada cuerpo administrativo.

Existen los altos funcionarios que son los miembros de los grandes cuerpos de inspección y control por ejemplo el Consejo de Estado, Inspección General de Finanzas, Corte de Cuentas, etc.; el cuerpo prefectoral que ocupan puestos de dirección por ejemplo diplomáticos, técnicos, etc.

La Dirección General de la Administración y de la Función Pública adscrita al primer ministro, es la encargada de coordinar la política de personal, el control departamental está limitado por el empleo de representantes del personal, la contratación y los incidentes.

tes de empleados en su carrera estarán a cargo principalmente por el control de cada departamento y en menor grado por la vigilancia central.

D).- "El Servicio Civil de Carrera en Gran Bretaña".-

El "Civil Servant" es un servidor de la Corona. La "Royal Commission on the Civil Service" y la "Comisión Priestley", adoptaron de la Comisión Fulton en 1968, la siguiente definición: Servidores de la Corona que no sean titulares de puestos políticos o judiciales, empleados en calidad de civiles y remunerados completa y directamente por fondos votados en el Parlamento.

Los funcionarios locales no están encuadrados dentro del "Civil Service", el personal de las empresas públicas no pertenecen al servicio civil, con excepción de los obreros de los arsenales.

Gran Bretaña no cuenta con una legislación especial para el servicio civil. La política del servicio civil está basada en una serie de informes elaborados por una comisión real sobre algunos problemas de personal que propone las reformas necesarias y que son nombradas con el nombre del presidente de la comisión, como ejemplos podemos citar: El "Informe Macalay" para el servicio civil Hindú, "Informe Northcote Trevelyan" "Informe Whitley", "Informe Priestley" sobre la remuneración y prestaciones sociales, y el "Informe Fulton" que es el más reciente.

La Comisión de Servicio Civil es el órgano central de per-

sonal, esta integrada por cinco miembros designados por la Corona y se encarga de reclutar y seleccionar al personal, así como de mantener la neutralidad política.

La Tesorería está a cargo del control del servicio civil, - revisa el cumplimiento de las tareas, controla los nombramientos y la remuneración de los funcionarios; dichas atribuciones han sido conferidas al Departamento de Servicio Civil quien a su vez le rendirá informes a la Tesorería.

Este servicio civil es el primero en establecer estructuras de participación del personal en la gestión con los "Whittleby Counals", que reúnen los dirigentes del servicio administrativo y los representantes del personal, se crea un tribunal de arbitraje para resolver las - controversias entre la administración pública y sus servidores.

El reclutamiento se realiza mediante un examen escrito de - cultura general y una conversación libre con el jurado, posteriormente se hacen tesis sobre la personalidad e inteligencia del candidato.

Los funcionarios están obligados a obedecer al gobierno en - turno, cualquiera que sea el partido que llegue al poder, y tienen prohibido expresar alguna opinión política personal en el servicio adminis^{tr}ativo.

La característica principal del servicio civil inglés es la rigurosa neutralidad política.

E).- "El Servicio Civil de Carrera en Estados Unidos de Norteamérica". -

En este caso el sistema de servicio civil de carrera es de

estructura abierta, pues no hay distinción alguna entre el empleado público y privado y existe un movimiento del personal del sector público al privado. El funcionario es concebido como una persona especializada capaz de realizar funciones, tanto del sector público como del privado.

Para el reclutamiento del servicio civil según el mérito, se crea la Comisión de Servicio Civil denominada "Pendleton Act".

Debido a que no cuentan con un estatuto general de servicio civil, la protección del personal se garantiza por disposiciones legales, pero no constitucionales.

La Comisión del Servicio Civil es el órgano central que depende del presidente, está integrada por tres miembros de los cuales dos deben ser militantes de un mismo partido.

La operación directa de la Comisión está delegada en oficinas descentralizadas en cada dependencia, bajo la asesoría de dicha Comisión, ésta será responsable de la administración de las principales funciones de personal.

Para el reclutamiento se toman en cuenta capacidades especializadas, es decir, los aspirantes deben responder a cuestiones prácticas y precisas dirigidas a una especialidad determinada, ejemplo: contador, estadístico, economista, etc.

En realidad no existe un sistema de carrera administrativa, con excepción de la diplomacia.

F).- "El Servicio Civil de Carrera en América Latina".-

América Latina adopta gran influencia del servicio civil de carrera de Estados Unidos de Norteamérica.

En Estados Unidos prevaleció durante mucho tiempo el "Aparadrinaje y el favoritismo", tal vez utilizados por el Ejecutivo para ejercer presión sobre el Congreso; esta práctica se inició con la separación de poderes entre el ámbito ejecutivo y el legislativo y que existe también en varios países de América Latina como Venezuela y Colombia, aún cuando también existen la influencia inglesa y francesa como en el caso de Uruguay, Brasil, Argentina y Chile.

Sin embargo, cada país ha desarrollado su propia concepción del servicio civil.

Brasil, Perú, Costa Rica, Panamá, Argentina, Colombia, Ecuador y recientemente en México, han iniciado el desarrollo del servicio civil de carrera basado en una ley o estatuto del servicio civil.

Las características generales del servicio civil en América Latina son: No hay una uniformidad en materia de títulos y salarios, no existe un sistema de carrera administrativa, no hay capacitación ni órgano central de personal; en cada cambio de régimen político se presenta un reemplazo de todos los funcionarios; a pesar de haber cierta inseguridad, existe un grupo importante de técnicos que en la práctica gozan de seguridad y permanencia en su puesto; cuentan con una lista de títulos y salarios pero no con una descripción de los puestos públicos.

Respecto al reclutamiento del personal es meramente político sin previo exámen o concurso, y en caso de haber una ley sobre la carrera administrativa ésta no se aplica.

G).- "El Servicio Civil de Carrera en los Países Socialistas".-

Según el Sistema de estos países sostiene que los funcionarios son solamente mandatarios del pueblo y por tanto pueden ser revocados cuando sea necesario.

En espera de que el socialismo desaparezca al Estado y con él la burocracia el papel del funcionario es transitorio.

En los países socialistas no se les reconoce ninguna especificidad ni se les otorgan ventajas particulares a los funcionarios.

No existe la división de sector público y sector privado, por ende, no hay distinción entre el trabajador al servicio del Estado y el empleado en actividades privadas, pues todos los trabajadores son trabajadores del Estado.

No cuentan con un estatuto general del servicio civil, solo con reglamentos particulares subordinados al Código General de Trabajo, que establece los derechos generales de los funcionarios y de otros empleados del Estado.

No tienen el problema de neutralidad política debido a las buenas relaciones entre el Estado y el partido.

Estos países pretenden alcanzar un aparato estatal sencillo y eficiente que no considere el trabajo en el gobierno como una

profesión separada de las demás.

El reclutamiento se apoya en la idea de que los trabajadores leales a las ideas comunistas, deben ser colocados en los puestos directivos, que conozcan bien su trabajo y estén constantemente ligados a las masas.

Concluiremos este estudio señalando algunos aspectos y características del Servicio Civil en México.

H).- "El Sistema de Servicio Civil en México".-

En México existe una marcada separación entre los empleados del sector privado y los trabajadores al servicio del Estado, dentro de estos últimos el servicio civil solo incluye a los empleados de base.

Se cuenta con una ley que reglamenta las relaciones del Estado y sus trabajadores.

No existe una oficina central de personal que se encargue de garantizar la ejecución de las disposiciones legales, por ello, las secretarías y otros órganos de la administración llevan a cabo la aplicación de sus propias normas.

También se les confía a las dependencias el reclutamiento y selección del personal conforme al catálogo de empleos de la federación y técnicas por las cuales se aprecien los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, puede darse el caso de que los aspirantes se

encuentren en igualdad de circunstancias, entonces se dará preferencia al personal sindicalizado, a los veteranos de la revolución, a quienes tengan mayores derechos escalafonarios, y a las personas que con anterioridad hayan prestado servicios satisfactorios.

El reglamento de escalafón fija las bases de los ascensos tomando en consideración los conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad, para decidir sobre el ascenso y promoción en cada organismo existe una comisión mixta de escalafón, formada por un número igual de representantes de los trabajadores y de los titulares, pero en la práctica este sistema no se aplica correctamente.

Existe el derecho a la asociación y a la huelga, no se ha realizado un sistema global de capacitación y adiestramiento, salvo el caso de algunas dependencias que sí se han preocupado por la materia - (S.H.C.P., I.M.S.S.).

El catálogo de empleos no es suficiente para la buena clasificación de puestos.

Solo mencionamos los aspectos más importantes, ya que en el capítulo anterior estudiamos la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que es la que reglamenta las relaciones entre el Estado y sus servidores.

Al inicio de este capítulo ya hemos señalado los logros que en nuestro país se han realizado en materia de Servicio Civil de Carrera, punto muy importante pues representa uno de los elementos más dis-

tintivos y esenciales de la Burocracia contemporánea, en virtud de que una de las características del fenómeno burocrático actual es la tendencia a separar la función pública de la actividad partidista y de los intereses creados por parte de una élite social.

Es probable que en México se inicie un proceso legislativo con el objeto de institucionalizar el Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal, y se formalice también en los ámbitos Estatal y Municipal.

Las legislaciones que establecen el Servicio Civil de Carrera tendrán que otorgar necesariamente, una serie de medios tendientes a perfeccionar la competencia técnica del servidor público en todos los niveles, y no debe limitarse a otorgar un alto grado de seguridad económica y una protección jurídica especial, sino que además, debe garantizar plenamente los principios de responsabilidad del ejercicio de la función pública, y el compromiso con los intereses nacionales.

La realización de un Estatuto del Servicio Civil de Carrera deberá tener congruencia con la competencia técnica, el servicio profesional, la alta especialización y el ámbito de la función pública.

Podemos afirmar que gracias al establecimiento del Servicio Civil de Carrera, se logrará la democratización de la función pública, el cumplimiento del principio de legalidad administrativa, y reforzar la responsabilidad de los funcionarios para que en consecuencia se eleve la confianza del gobernado para su Administración.

Al establecerse el Servicio Civil de Carrera mediante un Estatuto formalizado por una Ley expedida por el Congreso de la Unión en México, se está dando un gran paso a la transformación y modernización de la administración pública para alcanzar una administración ejecutora del interés social identificada plenamente con las causas sociales de la población y con los más altos intereses regulados por la Ley, el Derecho y las Instituciones Públicas.

Sólo nos resta decir que el servicio civil en la administración pública nacional tiene el propósito primordial de propiciar y fomentar en los trabajadores del Estado la realización de una auténtica carrera como servidores públicos; y que solamente cuando el servidor público goce de una estabilidad en el empleo, capacitación, seguridad económica, márgenes amplios de libertad y creatividad, y de una acrecentada responsabilidad en el ejercicio de sus funciones, solo así se podrá acceder a niveles superiores de eficiencia en la Administración Pública.

CAPITULO V.

CONCLUSIONES.

- 1.- La Burocracia es una forma de estructura social que no solo se encuentra en el Gobierno, sino que además en cualquier organización de grandes dimensiones. Esta aparece por primera vez como una respuesta a los problemas de organización política y militar a que tuvieron que enfrentarse el antiguo Egipto, China y, en la época de Crito, la Roma Imperial.
- 2.- La Burocracia ha sido considerada como uno de los Fenómenos Sociales de mayor trascendencia pues en las Sociedades Capitalistas Modernas y en los Países Socialistas, los aparatos estatales y las agencias gubernamentales han crecido en gran escala; además grandes estructuras burocráticas no estatales han influido considerablemente en los asuntos económicos y políticos.
- 3.- La Burocracia se inicia con el crecimiento de instituciones administrativas jerárquicas y centralizadas en Europa, en conexión con el absolutismo centrado en el estado. Este desarrollo fué todavía más notable en los siglos XVII y XVIII durante las Monarquías absolutas europeas, sobre todo con la marcada concentración del poder militar y administrativo controlados desde el centro por diversas instituciones, ocasionando una desventaja desde luego a la Iglesia, a las fincas, a los aristócratas locales y a los centros provisionales de poder.
- 4.- En la época precortesiana ya existían los servidores públicos, los embajadores, los capitanes, los sacerdotes, los comerciantes, en general los servidores públicos disfrutaban de ciertos privilegios por los servicios que prestaban en favor de su nación, además de que eran favorecidos por ciertas leyes protectoras; pero no gozaban todavía de algún órgano que los representara. Los Tlatoani y el Cihuacoatl se encargaban de que los trabajadores del estado recibieran una justa retribución a sus servicios, el sostenimiento de los servicios públicos, y demás gastos de gobierno se lograba mediante el cultivo de la tierra pública. Los Mexicanos contaban con el Calpulli que era una organización que prestaba seguridad a los trabajadores.
- 5.- Dentro del sistema de gobierno establecido por los españoles, encontramos también la figura del trabajador al servicio del estado, las cédulas de las Reales Audiencias contaban con recursos extraordinarios y legales para aquellos funcionarios que cometieran faltas en sus funciones. En 1761, el gobierno de la Colonia crea el Montepío con la finalidad de otorgar asistencia económica y social a los trabajadores que prestaban sus servicios al Virreinato, esta ley es adicionada en 1776, incorporando a las viudas y huérfanos de los empleados de los Ministros de Justicia de la Real Hacienda, para que pudieran recibir una pensión.

- 6.- Durante la Independencia no se realizó algún ordenamiento jurídico que regulara las relaciones del Reino de la Nueva España y los servidores públicos, pero si hubo algunos antecedentes.
- 7.- El antecedente más importante sobre la reglamentación jurídica de los trabajadores al servicio del estado, fueron dos iniciativas de ley presentadas ante la Cámara de Diputados en 1911, tendientes a afianzar los derechos y estabilidad de los burócratas. Una de las iniciativas trató de reglamentar el trabajo de los empleados civiles del servicio docente y de investigación científica; y la otra comprendía a todos los servidores públicos federales, estas iniciativas se inclinaban por la inamovilidad de los empleados públicos, con excepción de los casos expresamente establecidos por la ley, solicitando se le hiciera saber al empleado el cargo que se le imputaba para que éste pudiera formular y probar sus defensas ante la autoridad de la que dependía.
- 8.- La Constitución de 1917 en su texto original no previó la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores.
- 9.- El Régimen Jurídico que se origina de la relación entre el Estado y su personal crea diversos campos de acción que se encuentran en diferentes ordenamientos que son: a) La Constitución Política Mexicana; b) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional; c) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; d) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; e) Ley de Estímulos y Recompensas de los Funcionarios de la Federación; f) Ley Sobre Garantías del Manejo de Fondos de Funcionarios Públicos y Empleados Federales; g) Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y su Reglamento; h) Ley del Seguro de los Trabajadores al Servicio del Estado; i) Ley en favor de los Veteranos de la Revolución; j) Acuerdos sobre gratificaciones de fin de año de empleados civiles y militares; k) Ley Federal del Trabajo; l) Los estatutos que en forma particular tienen cada grupo de servidores públicos; Reglamentos, Circulares; Condiciones Generales de Trabajo, etc.
- 10.- Según el Doctor Gabino Fraga, la ley que debería regular la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, es aquella que abarca - dentro de la relación de servicio, tanto al estado como al empleado equilibrando las exigencias de ambas partes, con el fin de establecer un régimen de garantías para el empleado, evitando la arbitrariedad de los titulares del poder, desde luego sin desfortalecer la existencia y autoridad del estado.
- 11.- Para pertenecer a la Administración Pública, se necesita que el interesado reúna ciertas características que pueden ser de carácter jurídico, profesional, moral y físico.

- 12.- El Apartado "A" junto con la Ley Federal del Trabajo, rigen entre otros, a ciertos organismos públicos descentralizados que forman parte de la Administración Pública Federal; y el Apartado "B" y - la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se encargan de regular a los servidores públicos en general (dependencias y entidades comprendidas en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como instituciones a que se refiere el artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional).
- 13.- La reforma y adición del apartado "B", aún cuando un tanto influida por el derecho laboral ordinario, es el cimiento sobre los cuales se regula el servicio laboral entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, y gracias a la existencia de este apartado se crea la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, - Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.
- 14.- El 5 de diciembre de 1938, fue promulgado por el Presidente Lázaro Cárdenas, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que constituyó la primera Ley del orden civil emanada de los Gobiernos revolucionarios que trajo como consecuencia la rápida organización de los trabajadores del Estado en los sindicatos correspondientes a las Secretarías de Estado, Gobiernos de los Territorios Federales, Departamentos Autónomos y Poderes Judicial y Legislativo, acabando con la pulverización sindical existente.
- 15.- El Estatuto de 1938 regía las relaciones entre los trabajadores federales y los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, incluyendo territorios federales, estableciendo normas relativas a vacaciones, días de descanso, sueldos, ascensos, antigüedad, pensiones, huelgas y la creación de un Tribunal y varias juntas arbitrales - para la resolución de las controversias en la materia.
- 16.- El Estatuto de 1941 logra la desaparición de las juntas arbitrales en cada dependencia, y crea el Tribunal de Conciliación y Arbitraje con jurisdicción para todas las unidades burocráticas; el artículo 4º establecía que los trabajadores de confianza son aquellos - cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del - Presidente de la República, enumerándolos y señalando que todos - los no comprendidos en esa enumeración serían de base.
- 17.- Después de conseguir que el Estatuto se elevara a la categoría de ley constitucional, en 1960 se elevaron al rango de garantías sociales y constitucionales los derechos laborales de los trabajadores del Estado, con base en su inclusión en el artículo 123 apartado "B" de la Constitución, estableciendo los principios que regirán entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores.

- 18.- El objetivo ampliamente deseado por los servidores públicos se lo gra el 29 de diciembre de 1963 al promulgarse la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, la cual abrogó al Estatuto de 1941; con esto terminó de consolidarse otra importante conquista de los trabajadores del estado al quedar plena y definitivamente amparados sus derechos.
- Con esta ley se consiguieron los siguientes fines:
- a) Mediante los catorce fracciones del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, se protegen los derechos fundamentales de los servidores públicos, garantizando la jornada máxima de trabajo;
 - b) el respeto a los salarios mínimos vigentes;
 - c) el período de vacaciones se establece en los presupuestos respectivos;
 - d) el trato igualitario para ambos sexos;
 - e) el establecimiento de los reglamentos escalafonarios otorgando los ascensos según los conocimientos y las aptitudes de los trabajadores;
 - f) el derecho de huelga;
 - g) el derecho a la asociación colectiva para la defensa de los intereses comunes de los trabajadores;
 - h) la inamovilidad en los empleos;
 - i) la obligación del estado de establecer escuelas de Administración Pública para la capacitación de los trabajadores.
- 19.- La fracción XII del apartado "B" ordena: "Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".
- De igual manera, la Ley de los Trabajadores del Estado indica que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte.
- 20.- La creciente intranquilidad de los servidores públicos respecto de su seguridad social preocupó profundamente al Gobierno, por lo que durante el gobierno del General Plutarco Elías Calles se promulgó la primera ley sobre la materia, denominada Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro del 12 de agosto de 1925, misma que da vida a la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro que constituye el antecedente de lo que ahora conocemos como Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 21.- El sistema de Seguridad Social que establecían la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro de 1925 y de 1947, no alcanzaba a cubrir campos importantes como la atención de la salud y la protección del salario, entre otros.
- 22.- El 20 de diciembre de 1959 se promulgó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en consecuencia desaparecieron las antiguas Ley y Dirección de Pen-

siones Civiles y de Retiro, es decir, por efectos de la nueva ley, el 1º de octubre de 1960, la Dirección de Pensiones Civiles se transformó en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios denominado ISSSTE, en el que se incorporan prestaciones y ámbitos de seguridad social que protegen al trabajador de las enfermedades, la vejez y la muerte, coadyuvando a elevar sus niveles de salud, bienestar y cultura.

- 23.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, - tiene como antecedentes legislativos: La Ley de 1870, Ley de 1896, Ley de 1939, Ley de 1979.
- 24.- El actual sistema que rige la responsabilidad de los trabajadores del estado, está contenido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la - Federación del 31 de diciembre de 1982.
- 25.- La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigentes, - tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en ma - teria de: Los sujetos de responsabilidad en el servicio público, Las obligaciones en el servicio público, Las responsabilidades y - sanciones administrativas en el servicio público y las que deban - resolverse mediante juicio político, Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar esas sanciones, Las autoridades - competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y el registro patrimonial de los servidores públicos.
- 26.- Con la finalidad de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben contar los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, el artículo 47 de la ley les impone una serie de obligaciones cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que incurran.
- 27.- La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público; y tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y destitución se su - jetarán a lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al - Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo, según la naturaleza de la relación.
- 28.- El Servicio Civil de Carrera aparece con la formación del Estado - moderno.
- 29.- Debido al acelerado desarrollo económico, político y social que ha tenido nuestro país en las últimas décadas, ha sido necesaria la -

modernización de la Administración Pública Nacional, por ello el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 señala, entre otros programas, la necesidad de garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento; apoyado en la simplificación de la estructura y organización administrativa del sector público; de esta manera surge el Servicio Civil como un medio eficiente para activar los procesos de desarrollo integral de la administración pública.

- 30.- El Servicio Civil se ha instrumentado con el propósito de que en forma sistemática, continua y dinámica aplique y coordine los métodos de investigación social, los principios que la rigen, y las técnicas más modernas que se han desarrollado en la capacitación y en materia de administración y economía a fin de garantizar a los individuos la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo social, cultural y económico del país; además se fomentará la vocación de servicio personal federal elevándose la eficiencia y agilidad en el funcionamiento de la burocracia, se promoverá la capacitación permanente del personal federal originando condiciones para la carrera administrativa, y se coadyuvará a capacitar al personal estatal y municipal.
- 31.- El "Servicio Civil" es la racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, elevados a rango de ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente, con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos.
- 32.- Las características principales del Servicio Civil son:
La continuidad y sistematización del proceso, la aplicación de un sistema interdisciplinario que permite formular los programas, contiene un carácter democrático en la planeación, y una precisión en las metas y etapas para el logro de los objetivos de la planeación.
- 33.- Es probable que en México se inicie un proceso legislativo con el objeto de institucionalizar el Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal, y se formalice también en los ámbitos Estatal y Municipal.
- 34.- Las Legislaciones que establecen el Servicio Civil de Carrera deberán otorgar necesariamente, una serie de medios tendientes a perfeccionar la competencia técnica del servidor público en todos los niveles, y no debe limitarse a otorgar un alto grado de seguridad económica y una protección jurídica especial, sino que además, debe garantizar plenamente los principios de responsabilidad del ejercicio de la función pública, y el compromiso con los intereses nacionales.

La creación de un Estatuto de Servicio Civil de Carrera deberá tener congruencia con la competencia técnica, el servicio profesional, la alta especialización y el ámbito de la función pública.

- 35.- Mediante el establecimiento del Servicio Civil de Carrera, se pretende lograr la democratización de la función pública, el cumplimiento del principio de legalidad administrativa, y reforzar la responsabilidad de los funcionarios para que en consecuencia se eleve la confianza del gobernado para con su Administración.
- 36.- El Servicio Civil en la Administración Pública Nacional tiene como propósito primordial propiciar y fomentar en los trabajadores del Estado la realización de una auténtica carrera como servidores públicos; pues solamente cuando éste goce de una estabilidad en el empleo, capacitación, seguridad económica, márgenes amplios de libertad y creatividad, y de una acrecentada responsabilidad en el ejercicio de sus funciones, solo así se podrá acceder a niveles superiores de eficiencia en la Administración Pública.

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

Acosta Romero Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, S.A. México 1983.

Azuara Pérez Leandro. "Sociología" Edit. Porrúa, S.A. México 1977.

Berger Peter L. "Introducción a la Sociología" Edit. Limusa, México 1983.

Bielsa Rafael. "Derecho Administrativo", Tomo III. Edit. La Ley, Sociedad Anónima Editora e Impresora. Buenos Aires 1964.

Crozier Michel. "El Fenómeno Burocrático" Tomo I y II, Edit. Amorrortu. Buenos Aires 1969.

Chinoy Ely. "La Sociedad, una Introducción a la Sociología", Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1978.

De Buen Nestor. "Los Trabajadores de Banca y Crédito", Edit. Porrúa, S.A., México 1984.

De la Cueva Mario. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Edit. Porrúa, S. A. - México 1984.

Etala Juan José. "Derecho de la Seguridad Social", Edit. Ediar, Sociedad Anónima. - Editora Comercial, Industrial y Financiera, Buenos Aires 1966.

F. Cárdenas Raúl. "Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", Edit. Porrúa, S.A., México 1982.

Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. "Revista, Avances y Conquistas Sindicales", Edición Oficial, México 1985.

Ferrari Francisco. "Los principios de la Seguridad Social", Edit. Depalma. Buenos Aires 1972.

Fraga Gabino. "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, S.A., México 1980.

Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal. "El Servicio - Civil de Carrera Municipal", Ediciones I.N.A.P., México 1984.

González Bustamante Juan José. "Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional". Ediciones Botas 1946.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. "Origen, Desarrollo y Perspectivas, 51 años de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado", Edición Oficial, México 1976.

Kamenka Eugene y Krygier Martín. "La Burocracia Trayectoria de un Concepto". Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1981.

Leal Juan Felipe. "México: Estado, Burocracia y Sindicatos". Edit. El Caballito, México 1976.

Ovalle Favela Jose. "La Nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados". Gaceta Informativa. Año 9, Vol. 9, Instituto de Investigaciones Jurídicas, - U.N.A.M. 1980.

Parra Prado Manuel Germán. "Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores al Servicio del Estado", Edición Oficial (F.S.T.S.E.)

Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo" Tomo I, Edit. Porrúa, S.A. México 1979.

Sills L. David. ET.AL. "Enciclopedia Internacional de la Ciencias Sociales" Vol. 2 Edt. Aguilar, S.A. México 1979.

Sirvent Carlos. "La Burocracia" Edit. Edicol, S.A. México 1977.