

692
201.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Y
LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

ALBERTO AARON PEÑA PADILLA



México, D. F.

1995

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF.SCA/062/95.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero ALBERTO AARON PEÑA PADILLA inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO", bajo la -- dirección del Lic. Cesar Garizurieta Vega para obtener el grado de -- Licenciado en Derecho.

El Licenciado Garizurieta Vega en oficio de esta fecha me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que con apoyo en los artícu los 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesio nales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendien tes a la celebración del Examen Profesional del citado compañero.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., febrero 17 de 1995
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT'atv

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

PRESENTE.

Distinguido Maestro:

Con toda atención informo a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO", elaborada por el Pasante en Derecho ALBERTO AARÓN PEÑA PADILLA, la cual, en mi opinión es fruto de una investigación exhaustiva y reúne los requisitos que para ser sometida a Examen Profesional establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

A T E N T A M E N T E
" POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU "
Ciudad Universitaria, D.F. a 17 de febrero de 1995.

LIC. CESAR GARIZABETA VEGA
Profesor adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**A LA MEMORIA DE ROBERTO SANTIAGO
COMO TESTIMONIO DE UNA PROMESA
TARDIAMENTE CUMPLIDA . . .**

**A CHELITO QUE CON SU AMOR Y CARIÑO
HA MOTIVADO MI DESARROLLO PROFESIONAL . . .**

**A RODOLFO Y MARTHA QUIENES CON ENTEREZA
Y ORGULLO HAN SABIDO GUIARME POR EL CAMINO
DE LA HONESTIDAD . . .**

**A ELVIRA Y CECILIA, CON EL ORGULLO DE
SER ESPOSO Y PADRE; COMO MUESTRA DE
SUPERACIÓN . . .**

**A TODOS MIS TIOS, MUY ESPECIALMENTE A
GUSTAVO Y MARY CON TODA MI GRATITUD . . .**

**A MIS HERMANOS RODOLFO, MARTHA, MARGARITA,
LAURA Y PATY, POR SU INQUEBRANTABLE LEALTAD Y
CARIÑO. . .**

**A TODOS MIS TIOS, MUY ESPECIALMENTE A
GUSTAVO Y MARY CON TODA MI GRATITUD . . .**

**A MIS HERMANOS RODOLFO, MARTHA, MARGARITA,
LAURA Y PATY, POR SU INQUEBRANTABLE LEALTAD Y
CARIÑO. . .**

**A LAS PERSONAS QUE INTERVINIERON EN LA
ELABORACIÓN DE ESTE TRABAJO, ESPECIALMENTE
A CAROLINA Y SYLVIA . . .**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO, POR BRINDARME LA OPORTUNIDAD DE
CONCLUIR MIS ESTUDIOS. . .**

**AL DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO, POR SU APOYO
Y ESTIMULO PARA LA REALIZACION DE ESTE TRABAJO . . .**

**AL LIC. CESAR GARIZURIETA VEGA, ASESOR DE ESTE
TRABAJO Y AMIGO PERSONAL, MI PROFUNDO
AGRADECIMIENTO. . .**

INDICE	PAGINA
I.- INTRODUCCION	1
II.- ANTECEDENTES HISTORICOS EN MÉXICO	11
A. ORIGEN DE LA BUROCRACIA EN MEXICO	11
B. PROCESOS DE INTEGRACIÓN DEL DERECHO BUROCRÁTICO EN MÉXICO.	46
1.- EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, PROMULGADO EN 1938 Y SU REFORMA DE 1941	51
2.- SURGIMIENTO DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.	58
3.- LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.	63
III.- EL ESTADO COMO JUEZ Y PARTE EN LAS RELACIONES LABORALES	69
A. LA AUTONOMIA SINDICAL	69
1. LOS TRIBUNALES DE TRABAJO EN MÉXICO, FICCIONES Y REALIDADES	72
2. LA RELACIÓN LABORAL BUROCRÁTICA	75
B. LAS NORMAS AUTOAPLICATIVAS DEL ESTADO EN MATERIA DE HUELGA EN LA LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA.	79
1. LA RESTRICCIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO PARA EJERCER EL DERECHO DE HUELGA	79
2. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REQUISA	86
IV. - CONSIDERACIONES FINALES	91
V.- CONCLUSIONES	110
VI.- BIBLIOGRAFIA	119

I.- INTRODUCCION

Es notable el dinamismo observado por la evolución del fenómeno burocrático durante los últimos doscientos años. Sólo guarda paralelo con la amplitud y profundidad de la división del trabajo, intensamente animada por las sucesivas revoluciones industriales que han tenido lugar del siglo XVIII a la fecha. La naturaleza y las funciones de la burocracia, según las modalidades que ésta ha adoptado en el mundo moderno y contemporáneo, han sido objeto de preocupación y estudio en sociedades de lo más disímil. Lo mismo en sociedades que viven todavía un alumbramiento complejo y contradictorio del capitalismo, que en sociedades capitalistas plenamente desarrolladas, o en aquéllas que han ensayado dificultosamente y con fortuna diversa la construcción del socialismo, la burocracia ha sido materia de particular atención.

La imagen común de un vasto ejército de funcionarios y empleados administrativos que tiene en sus manos la operación de las más diversas organizaciones públicas, sociales y privadas, evoca la rutina, la ineficiencia, la complicación de procedimientos y trámites, la extralimitación de funciones, el exceso de personal, el excesivo rigor jerárquico, la corrupción, el patrocinio individual o de grupo.⁽¹⁾

Sin pretender negar que esta imagen encuentre con frecuencia

(1) FELIPE LEAL, Juan. Agrupaciones y Burocracias Sindicales en México 1906/1938. Ed. Terra Nova, S.A. 1985. p. 25

correspondencias reales, debe señalarse que deja de lado la verdadera naturaleza del fenómeno, o bien que no lo agota.

Dentro de la corrientes marxista y weberiana, aunque con premisas epistemológicas y etiológicas distintas, se sostiene que la burocracia deriva de la ampliación incontrolada de las funciones del estado (lo que conlleva a una mayor complejidad administrativa que, a su vez, tiende a exigir mayor preparación técnica de un grupo especial de funcionarios), aunque los nuevos cuadros administrativos aducen estar al servicio del "interés general" representado por el estado. La denominación de "burócratas" ha estado cargada de contenidos peyorativos y aun de cierta recriminación. En efecto, ha indicado que la invocación del interés público no era más que una forma de la existencia injustificada de oficinas, empleados, secretarios, inspectores e intendentes. Con ello se ha señalado uno de los rasgos más distintivos de la burocracia; esto es, su capacidad para generar intereses propios.

Marx retomaría el tema en su Crítica a la Filosofía del Estado de Hegel, en el verano de 1843. En la concepción hegeliana, la burocracia se integra en una estructura tripartita, en la que sirve de nexo entre la sociedad civil y el Estado. Su existencia adquiere sentido a partir de la necesidad de conciliar el interés general del Estado y los intereses particulares de los cuerpos sociales. A los ojos de Marx, tal concepción resultaba esencialmente formal y errónea. Según este autor, la existencia de la burocracia -estatal- responde a la necesidad de alguno o algunos componentes particulares, de la sociedad civil de imponer

sus intereses propios como intereses generales y, por tanto, como estatales. Por consiguiente, la burocracia ha servido a intereses corporativos; pero, además, en el proceso de realizar las demandas asociadas con tales intereses, la burocracia propende a crear y desarrollar los suyos propios, no siempre compatibles con el "interés general". (2).

Así, en el lugar del imperio de una universalidad imaginaria, encarnada en el Estado, por encima de los intereses particulares de los cuerpos sociales, Marx observaba el predominio de estos últimos por sobre la supuesta imparcialidad estatal. En la búsqueda de una mejor comprensión de la naturaleza del Estado, Marx invertía los términos hegelianos de la contradicción entre cuerpos sociales y burocracia.

En 1859, en el Prólogo a la Contribución a la Crítica de la Economía Política, Marx explica los resultados metodológicos a los que llegó a partir de su crítica a Hegel, ya previamente planteada en sus textos de 1843 y 1844:

"Mi investigación desembocaba en el resultado de que tanto las relaciones jurídicas como las formas de Estado no pueden comprenderse por sí mismas ni por la llamada evolución general del espíritu humano, sino que radican, por el contrario, en las condiciones materiales de vida cuyo conjunto resume Hegel, siguiendo el precedente de los ingleses y franceses del siglo XVIII, bajo el nombre de "sociedad civil", y que la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la economía política." (3)

(2) MARX, Carlos, *Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel*, ed. Grijalbo, México, 1968. pp 54 y ss.

(3) MARX Carlos, *Contribución a la Crítica de la Economía Política*. Ed. Fondo de Cultura Económica,

En este texto, Marx ofrece un cuerpo teórico y metodológico verdaderamente novedoso.

Años antes, en 1852, se había ocupado Marx de analizar, de manera muy concreta, las vinculaciones entre la burocracia pública tradicional y la burocracia francesa bajo el gobierno de Luis Bonaparte.

Allí traza Marx la secuencia histórica mediante la cual el aparato estatal y la burocracia pública se erigieron en una compleja y artificiosa maquinaria, relativamente automatizada de la sociedad burguesa. Surgió aquélla en la época de la monarquía absoluta, de la decadencia del régimen feudal que contribuyó a liquidar. Paulatinamente, los antiguos privilegios señoriales de los poderosos y de las ciudades se convirtieron en otros tantos atributos del poder público: los dignatarios feudales pasaron a ser funcionarios retribuidos, el abigarrado mosaico de las soberanías medievales en pugna, devinieron en plan reglamentado de un poder estatal cuya labor quedó dividida y centralizada como en una fábrica. La revolución francesa de 1789, con su misión de romper con todos los poderes particulares y territoriales para crear la unidad de la nación, tenía necesariamente que consumir lo que la monarquía absoluta había iniciado: la centralización. Pero, a la vez, amplió el volumen, las atribuciones y el número de los servidores públicos. Napoleón se esmeró, así, en perfeccionar y racionalizar la maquinaria del Estado. La restauración monárquica de 1815 y el cambio dinástico de 1830, no hicieron más que añadir

más que una mayor división del trabajo, que crecía a medida que esta división dentro de la sociedad capitalista creaba nuevos intereses y, por tanto, nuevo material para la administración del Estado. Finalmente la república de 1848, en su lucha contra las tendencias sociales de la revolución de febrero de ese mismo año, se vio impedida de fortalecer, junto con las medidas represivas, los medios de centralización del poder del Estado. De suerte que todas las revoluciones perfeccionaban dicha maquinaria, en vez de desmantelarla. (4)

De acuerdo con Marx, fue bajo el segundo Bonaparte, esto es, hacia 1849, cuando el aparato estatal cobró una autonomía excepcional. Y, sin embargo, éste no flotaba en el aire: era el curso entre las clases sociales el que determinaba sus grados de autonomía, finalmente relativa.

En esta interpretación, la burocracia no aparece como un simple instrumento de la clase dominante, sino como una categoría social diferenciada y compleja, vinculada con las clases sociales por medio de cambiantes y contradictorias relaciones. En consecuencia, la ubicación de la burocracia en la estructura de la dominación política puede variar significativamente, de acuerdo -entre otros aspectos- con el grado de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas, con la cristalización y enfrentamiento entre las clases sociales, y con la indispensabilidad del aparato estatal para la reproducción de la sociedad capitalista.(5)

(4) MARX, Carlos. El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte, en obras escogidas en Dos Tomos, ed. en Lenguas Extranjeras, Moscú 1969. pp 339 y 340.

(5) OZLAK Oscar, "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", Cuadernos del Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1977. pg. 6'

El pensamiento marxista asigna un papel no uniforme a la burocracia estatal, sino con peculiaridades que atienden al tipo de formación social en cuyo marco funcionan sus instituciones.

En suma, Marx observaba que la ampliación del aparato estatal -y de la burocracia- eran un resultado de la división social del trabajo en sociedades con una clara diferenciación clasista. Para él, la noción de burocracia se circunscribía al fenómeno estatal, si bien otros pensadores inscritos en la escuela que él estableció extendieron la aplicación del concepto -con sus necesarias cualificaciones- a otros tipos de organización. Siguiendo a Marx, la burocracia carece de un lugar específico en las relaciones que definen a las clases sociales; esto es, en el campo de las relaciones de producción, estrictamente hablando. La burocracia no es una clase social sino una categoría social específica, dado que su ubicación histórico-estructural se halla en el plano de la reproducción de las condiciones de producción existentes y no en el terreno de la producción directa. La burocracia, en tanto que categoría social específica, depende del funcionamiento concreto del aparato del Estado y no de su lógica interna. Por ende, la burocracia no puede constituir, por sí misma, una clase particular, o, incluso, una fracción de clase. Su nexo básico lo establece -por vía del aparato estatal- con la clase o clases dominantes, lo cual no le impide el desarrollo de intereses propios, por más que éstos tengan otra calidad que la de los de las clases sociales. Los integrantes de la burocracia pueden ser reclutados entre distintas clases sociales sin que esto

altere mayormente la naturaleza y las funciones de aquélla. La autonomía relativa de que goza la burocracia con respecto de la clase o clases dominantes, que incluso le permite actuar coyunturalmente en contra de tal o cual interés inmediato y, por supuesto, hacer valer sus intereses propios de burocracia, tiene por límite el carácter clasista del Estado. También se da una situación diferencial en el seno de la burocracia, según se trate de los cuadros administrativos o directivos propiamente dichos.⁽⁷⁾

La caracterización de la burocracia realizada por Max Weber (1864-1920) pertenece a un campo conceptual distinto, cuya problemática nodal se centra en las relaciones de dominación, sin referencia al fenómeno de la explotación económica. Weber define a la dominación -autoridad- como "la posibilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos, o para toda clase de mandatos",⁽⁸⁾ con lo que limita el alcance del concepto al mando constituido. Para él, el fenómeno de la dominación supone la existencia de un individuo o grupo que domina, de un individuo o grupo dominado, de una voluntad de dominar expresada en el mandato y de una evidencia de sometimiento y aceptación subjetiva -legitimidad- con que los dominados acatan el mandato.

A partir del conocimiento de ciertas características genéricas de distintas macroestructuras históricas, Weber construye modelos, tipos ideales de la

(7) Agustín Cueva, "La concepción marxista de las clases sociales", México, UNAM-FCPyS-CELA, Cuadernos del Centro de Estudios Iatinoamericanos, 1974, p.29.

(8) Max Weber, Economía y Sociedad, tomo I, cap. 3, México, FCE, 1970.

dominación, a los que corresponden formas específicas de legitimidad, a saber: la tradicional, la carismática y la racional.

La dominación tradicional se apoya en la creencia en la santidad de los hábitos y en la legitimidad de los señalados por la propia tradición para ejercer la autoridad. La dominación carismática descansa en la fe, la probidad, el heroísmo o el carácter ejemplar de una persona, y en los ordenamientos por ella creados o revelados. La dominación racional se asienta en la creencia en la legalidad de las ordenaciones estatuidas, y en los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad. Es ésta última figura de la dominación la que nos interesa, pues es arrancando de ella como Weber explica el desarrollo de la burocracia.

De acuerdo con Weber, la dominación racional o legal sólo puede desarrollarse en el contexto de una economía de mercado. Se erige sobre un conjunto de ordenamientos estatuidos y un aparato permanente de funcionarios, sujetos a normas previamente establecidas. En este marco, la burocracia se concibe como la estructura que hace posible la maximización de los niveles de productividad, como una forma de organizar colectivamente el esfuerzo humano.

La burocracia es observada por Weber como un tipo especial de organización, identificable con la configuración estructural y funcional del ejército, los partidos políticos, la iglesia, los sindicatos o las grandes empresas privadas.

Hace, así, referencia a una forma particular de combinación de individuos y recursos, para el logro de objetivos específicos de la organización en cuestión. Lo que le interesa a Weber es destacar los atributos genéricos más abstractos del fenómeno burocrático.⁽⁹⁾

En resumen, el análisis de la burocracia en Weber parte de los conceptos de autoridad y legitimidad, que se aplican a un tipo especial de organización. Se visualiza, entonces un grupo humano con ciertos atributos. Se trata de individuos con libertad personal, que desempeñan los deberes inherentes a los cargos que ocupan. Se integran éstos en el seno de una jerarquía rigurosa, con competencias fijas, a las cuales ascienden en virtud de un contrato y sobre la base de una libre selección, que se ajusta a una calificación profesional. Son retribuidos con sueldos fijos, con derecho a pensión. Ejercen el cargo como su principal ocupación, dentro de la cual tienen perspectivas de ascenso, según el juicio de sus superiores, quienes también pueden revocarlos. A la vez, se encuentran separados de los medios administrativos y sin posibilidad de apropiarse de ellos o del cargo. Finalmente, se hallan sujetos a una rigurosa disciplina⁽¹⁰⁾. Son precisamente estos cuadros los que en una forma peculiar de dominación llegan a conformar la burocracia, y a establecer un conjunto de relaciones de autoridad legítima. La burocracia aparece, entonces, como una maquinaria sin poder o autoridad últimos, pero que constituye el medio por el cual se ejerce el poder.

(9) Max Weber, *Idem*, tomo III, capítulo 6.

(10) SIRVENT, Carlos A. La Burocracia en México. El caso de la FSTSE, en *estudios políticos*, núm. 1, México UNAM-FCPyS, abril-junio de 1975. pag. 10.

En otro orden de ideas, contemporáneamente a los escritos de Max Weber, se fue afianzando -especialmente en Estados Unidos- lo que con el tiempo se dio en llamar "tradición gerencial" en el estudio de organizaciones complejas. Este encuadramiento profesa su afiliación a cierta "teoría", que observa la actividad administrativa como un problema técnico, cuya resolución tiene que ver con cuestiones de diferenciación estructural y especialización funcional. En efecto, los basamentos normativos de esta corriente de pensamiento revelan la convicción de que las soluciones técnicas, científicamente fundadas, pueden resolver definitivamente los conflictos de clase, al evitar "el permanente e inútil antagonismo entre trabajadores y empresarios".⁽¹¹⁾

(11) Oscar Oszlak, op cit, p.11.

II.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO.

A. ORIGEN DE LA BUROCRACIA EN MÉXICO

La palabra burocracia proviene del francés *bureaucratie*. La etimología de la voz se integra del francés *bureau*, oficina, y del helenismo *cratos*, poder. El término engloba las diversas formas de organización administrativa a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción⁽¹⁾. No puede entenderse a la burocracia solamente como un frío y complejo andamiaje de unidades y oficinas públicas; es inherente a ella lo que muchos autores llaman *racionalización laboral*. Mientras se organizaban las funciones y se fijaban objetivos programáticos, los trabajadores al servicio del Estado logran conquistas y reivindicaciones significativas; entre ellas está el reconocimiento de su estabilidad en el empleo, un salario que en algunos niveles llegaba a ser aceptable; y el reconocimiento de derechos de naturaleza colectiva, como los de asociación, contratación colectiva y huelga.

En México la idea de burocracia tiene su origen en la época prehispánica pero se interrelaciona con el Estado y el Derecho y adquiere un sentido conceptual cuando empiezan a surgir las primeras estructuras políticas.

Me adentraré en su estudio y análisis a partir del México independiente, en el período comprendido entre 1821, con la consumación formal de la

(1) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Porrúa S.A. Tomo I Sexta Edición, 1993 pags. 365

Independencia, y 1910, año en que se inicia la revolución que habría de transformar profundamente las estructuras sociales, políticas y administrativas del país, y que sería determinante para la formación y evolución del derecho burocrático.

Ese período se caracteriza, en sus primeros casi dos tercios, por la inestabilidad política y consecuentemente administrativa: incorporación y desincorporación de territorios en el sur, desanexión de Texas y posterior pérdida de superficie territorial en el norte, sublevaciones internas, invasiones extranjeras, cambios constantes de grupos políticos en el poder, separación de la Iglesia y el Estado, dificultades para llevar a la práctica la Constitución de 1857 (y sus previsiones en materia laboral), etcétera. Hacia el último tercio el período se define por una larga y equívoca estabilidad, en la que las relaciones de trabajo, principalmente rural, pero también en el comercio y la industria (textil, extractiva), se imponen vertical y autoritariamente según las necesidades del incipiente desarrollo capitalista, sin tener en cuenta las normas positivas que se habían establecido.

En cuanto a la organización política y administrativa de este período, vale la pena recordar sus grandes trazos.

Del Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, nació el primer imperio de México (1821), que careció de Constitución, por haberse rehusado a hacerla el Primer Congreso Constituyente. Una regencia (28 de septiembre de 1821, al 21 de

mayo de 1822) precedió como gobierno provisional al de Agustín de Iturbide, que se declaró emperador, su gobierno no duró más que 10 meses (21 de mayo 1822- 19 de marzo de 1823). Una revolución republicana lo obligó a abdicar, emigró a Europa y a su regreso (1824), fue detenido y fusilado.

Le siguen 4 repúblicas, antecedidas por un Supremo Poder Ejecutivo Provisional (31 de marzo 1823- 10 de octubre 1824). La primera República Federal (1824-1825) fue establecida por el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, se rigió por la Constitución de 4 de octubre de 1824 y terminó por la Ley de 23 de octubre de 1835, que introdujo el Centralismo. En ella sólo hay un período normal, el de Guadalupe Victoria (1824- 1829). El segundo (1829- 1833) se inicia irregularmente con la anulación de la elección presidencial de Manuel Gómez Pedraza, y de cuartelazo en cuartelazo, lleva a cabo su administración Anastasio Bustamante (1830- 1832). El tercero (1833- 1835), fue incompleto, muy agitado y con las alternativas en el mando supremo de Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías.

La primera República central (1835- 1846) tuvo por Constitución las Siete Leyes de 30 de diciembre de 1836. Un solo presidente propietario, Anastasio Bustamante (1837-1841) y cinco interinos, dos antes que él y tres durante su administración, que no pudo cumplir el período legal, revelan lo precario y difícil de su situación política. Un Ejecutivo Provisional (1841- 1843) gobernó mientras era dada al país una nueva constitución, concluida la cual (Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843), el primer presidente electo conforme a ella,

Antonio López de Santa Anna (4 de junio a 12 de septiembre de 1844), fue derrocado por una rebelión. La misma suerte tuvieron los otros presidentes electos (José Joaquín Herrera, 16 de septiembre a 30 de diciembre de 1845) y Mariano Paredes (13 de junio a 29 de julio de 1846). Completan los años de la segunda República Central (1844- 1846), seis presidentes interinos.

En medio de la guerra defensiva contra los Estados Unidos, nuestra agitación política crea la segunda República Federal (1846-1853), durante la cual hubo dos presidentes propietarios, Herrera (1848-1851) y Mariano Arista (1851-1853), y nueve interinos.

Vino después un régimen aconstitucional centralista (1853-1855) presidido por Antonio López de Santa Anna, quien era adverso a la existencia de constitución alguna. Como mostrando desinterés por el centralismo o por el federalismo, que pasaban ya a segundo término para dejar el primer lugar a la pugna del liberalismo y la religión, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856 no se pronunció en favor del uno ni del otro.

La nueva Constitución, nacida del Plan y Revolución de Ayutla, fue expedida en 1857, durante el gobierno preconstitucional del general Juan Alvarez y de su sustituto Ignacio Comonfort, durante el período más enconado de la Guerra de Reforma (1858-1862), entre los dos gobiernos que se formaban en el país, propugnador uno, el conservador, de una nueva Constitución, y sostenedor, el

liberal, de la de 1857.

El gobierno conservador fue dueño de la capital de la República desde 1858 hasta 1860 y tuvo allí, los presidentes siguientes, con el carácter de interinos y ocupando varios de ellos más de una vez la presidencia: Félix Zuloaga, Manuel Robles Pezuela, Salas, Miguel Miramón y Pavón. Después (1861-1862) anda por diversos puntos el presidente Félix Zuloaga. Inversamente sucede con el gobierno liberal, cuyo único presidente, Benito Juárez, recorre diversas regiones del país y aún hace un viaje interoceánico antes de establecerse en Veracruz (4 de mayo de 1858) y México (11 de enero de 1861). Las elecciones le dan a Juárez la presidencia para el cuatrienio 1861-1865, que él no consideró interrumpido con el establecimiento del gobierno del archiduque Maximiliano de Habsburgo. La intervención francesa de 1861 instaló en México el Imperio de Maximiliano, cuyo gobierno personal (1864-1867) estuvo precedido por una Regencia (1863-1864).

Cubren el período siguiente los gobiernos de Juárez (1858-1872), terminado a su muerte, y de Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1876); el primero de Porfirio Díaz (1876-1880); el de Manuel González (1881-1884) y las sucesivas reelecciones de Porfirio Díaz (1884-1911).⁽³⁾

La estructura de la organización administrativa virreinal sufrió frecuentes modificaciones, para adaptarlas a las cambiantes formas de gobierno que

(3) BRAVO UGARTE, José. Historia de México. México. Jus, Revista de Derecho y Ciencias Sociales. 1941. 3 tomos. t. III. págs 125 y 126, 222 y 351.

tomaban los partidos que llegaban al poder.

El 8 de noviembre de 1821 , la Regencia del Imperio Mexicano expidió un decreto que reglamentaba el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, que en su artículo 1º establecía: Denominación y número de empleados: cuatro son los ministros que se titulan Secretarías de Estado y del Despacho Universal, con la adición, uno, de Relaciones Exteriores, otro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, otro de Hacienda Pública y otro de Guerra, con el cargo de lo perteneciente a Marina. De hecho, este decreto es el punto de partida de la modernización de la administración pública en México.

Correspondían a la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores: 1) Todas las relaciones diplomáticas de las cortes extranjeras; 2) La Dirección General de Correos, composiciones de caminos, calzadas puentes y demás, con la provisión de todos los empleados de este vasto ramo, incluso los correos del gabinete, y 3) Todo lo demás que sea puramente de Estado. También le correspondían los ramos económicos y políticos, como eran los jefes políticos de las provincias, ayuntamientos constitucionales, mayordomías de propios y arbitrios y la provisión general de todos los empleados de este ramo.

A la caída de Iturbide, el Congreso Constituyente depositó la jefatura de Estado en tres hombres, que integraron el poder ejecutivo y que debían alternarse

cada mes en el control de los asuntos y estarían auxiliados por un gabinete integrado por los ministros de Guerra y Marina, de Asuntos Extranjeros y Gobernación, de Hacienda y Cultos y Justicia.

Después, la Constitución de 1824, que establecía la primera República Federal, encargaba el poder ejecutivo a un presidente y a un vicepresidente durante un período de cuatro años.

Todos los acuerdos presidenciales debían ser firmados por el ministro competente. Se exigía al presidente y a los ministros que informaran anualmente al Congreso sobre la situación del país y de las diferentes dependencias de la administración.⁽⁴⁾

La nueva organización política presuponía un cambio completo de la estructura administrativa. La administración se convirtió en una función separada bajo el dominio del ejecutivo. Se confirió a los Estados autoridad administrativa local, y así disminuyó el número de asuntos al cuidado responsable de las autoridades nacionales. Por primera vez, ministerios centralizados y responsables ante el Ejecutivo, se convirtieron en depositarios del poder administrativo.

La nueva Constitución de 1836, llamada Las Siete Leyes, reemplazó la estructura federal del gobierno con una organización centralista que implicaba nuevo sistema y nueva teoría de gobierno.

(4) GOODSPEED, Stephen Spencer. El Papel del Jefe del Ejecutivo en México. En Revista Problemas Agrícolas e Industriales en México. Vol. VII, No 1 Ene-Feb-Mar. de 1955. págs 20 y 21.

Las facultades presidenciales incluían la promulgación de leyes y derechos exclusivos para designar ministros. Cualquier funcionario nombrado por el presidente que infringiera la Ley estaba sujeto a que éste lo suspendiera por tres meses y además le redujera su salario.

La administración pública del país se modificó substancialmente con el establecimiento del centralismo, ya que los Estados pasaron a ser departamentos administrados por gobernadores, nombrados por el presidente de la República, a quien estaban subordinados; para el auxilio de los gobernadores, fueron creadas las juntas departamentales.

El cambio de sistema exigió necesariamente de nuevos esfuerzos de organización política y gubernamental. Se establecieron una Junta Consultiva de Hacienda y el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre; quedó unida la Dirección de Marina a la Secretaria del Despacho de Guerra; fueron definidas las facultades de los gobernadores en el ramo de hacienda; se creó el Tribunal de Revisión de Cuentas y el ejército aumentó a 60 mil plazas.

Las Bases de la Organización para el Gobierno Provisional de la República, del 28 de septiembre de 1841, de hecho pusieron fin a la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales, al disponer que cesaran los poderes en ella establecidos y que se convocara a un Congreso extraordinario para dar nueva organización al país.

El Congreso Constituyente derivado del Plan de Tacubaya no llegó a cumplir su cometido de expedir una nueva Constitución, y sólo fue creada la Junta Nacional Legislativa en diciembre de 1842, que el 12 de junio de 1843 expidió las Bases de Organización Política de la República Mexicana.

El Congreso promulgó una Ley de Reforma de 1847, que confirmó el restablecimiento de la Constitución de 1824 sobre lineamientos un tanto modificados.

Ante la evidente necesidad de una reorganización radical, surgió el Plan de Ayutla de 1853, que sustentaba como principios fundamentales las garantías de libertad, gobierno constitucional y fraccionamiento de las propiedades territoriales del clero.

Juan Alvarez fue el presidente provisional previsto en el plan y resultó electo por un consejo integrado por un representante de cada entidad. La oposición clerical a varias de sus reformas provocó la renuncia de Alvarez, y su sucesor, Ignacio Comonfort, promulgó el Estatuto Orgánico, que fue Ley Fundamental de gobierno durante el período preconstitucional.

En la Constitución de 1857 se estipuló la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que nunca podrían reunirse dos o más de ellos en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo.

Estaba prohibido a los miembros del clero ocupar la presidencia, así como a quienes no fueran mexicanos por nacimiento o menores de 35 años y no residieran en México en la época de la elección.

El Presidente podía promulgar y hacer ejecutar las Leyes expedidas por el Congreso; recibir a los representantes diplomáticos extranjeros, nombrar y destituir a los titulares de las dependencias del Ejecutivo, representantes diplomáticos y funcionarios principales de Hacienda y nombrar y destituir a otros funcionarios federales cuyo nombramiento o destitución no estuvieren previstos en la Constitución o en las Leyes. La aprobación del Congreso era necesaria para las designaciones de altos jefes militares que hiciera el Presidente, para las declaraciones de guerra, la concesión de patentes y el nombramiento de la Comisión Permanente del Congreso.

Las dependencias del Ejecutivo debían crearse por decreto del Congreso, el cual designaría también a los diferentes departamentos los diversos asuntos que cada uno tendría a su cargo.

Ignacio Comonfort fue elegido presidente bajo la nueva Constitución, y Benito Juárez fue presidente de la Suprema Corte, y casi en seguida se desató un fuerte antagonismo contra la nueva Constitución. El General Félix Zuloaga lanzó el Plan de Tacubaya, al que secretamente pretendía apoyar Comonfort y, enterado el Congreso de ello, anuló su autoridad presidencial y pronto se

desencadenó la guerra civil.

Juárez mantuvo el gobierno civil en Veracruz, y hacia fines de 1860, al recuperar la ciudad de México los liberales, decidió quebrantar definitivamente el poder de la Iglesia e impedir su dominio sobre gran parte de la vida económica y política del país, promulgando las Leyes de Reforma, que fueron incorporadas formalmente a la Constitución hasta 1873, un año después de su muerte.

Correspondió a Juárez la tarea de reconstruir y reorganizar la administración pública.

En marzo de 1861, al efectuarse nuevas elecciones, Juárez triunfó, y al exponer al Congreso su programa de gobierno, subrayó la necesidad de hacer economías en la administración y señaló los problemas creados por la escasez de ingresos. En julio, Juárez logró que el Congreso suspendiera los servicios de deudas públicas durante dos años, pero este paso provocó de inmediato las quejas del extranjero y más tarde trajo como consecuencia la intervención europea y la invasión francesa, y Maximiliano de Habsburgo instaló su gobierno en México, mientras que Juárez tuvo que trasladar el suyo de un lugar a otro, sin dejarle combatir al invasor en la medida de sus posibilidades.

Con la derrota del ejército francés y el fusilamiento de Maximiliano en 1867, Juárez volvió a la capital e inició la ardua tarea de reconstruir al país, reformó

el gabinete, formuló un nuevo programa financiero, reorganizó los gobiernos de los Estados y redujo los efectivos del ejército.⁽⁵⁾

En el ámbito de la administración pública, Santa Anna fue quien primero modificó el número original de secretarías de Estado, al establecer cinco de ellas en abril de 1853, en un decreto de bases para la Administración de la República: 1) Relaciones Exteriores. 2) Relaciones Interiores, Justicia, Negocios eclesiásticos e Instrucción Pública. 3) Fomento Colonización, Industria y Comercio. 4) Guerra y Marina, y 5) Hacienda.

Santa Anna efectuó adiciones a las fases anteriores, en mayo de 1853, para crear las secretarías de Estado y Gobernación, a cuyo cargo quedaron las relaciones con el consejo de Estado, el gobierno interior, la policía de seguridad, los montepíos y establecimientos de beneficencia, las cárceles, la libertad de imprenta, las festividades nacionales y las diversiones públicas, expidiendo un decreto en el que por primera vez fueron establecidas las materias que correspondía atender a cada una de las Secretarías, salvo las de Guerra y Marina y la de Hacienda y Crédito Público.

Las primeras constituciones continuaron la unión entre la Iglesia y el Estado, permitieron a los religiosos ejercer autoridad fiscal y les concedieron privilegios judiciales especiales; sin embargo, tales relaciones fueron inestables y la Guerra de Reforma culminó con la completa separación del Estado y la Iglesia,

(5) GOODSPEED, Stephen Spencer. Ob. Cit. Págs. 24 a 32.

fue derogado el estatuto especial y cesó la autoridad que el clero había ejercido durante tanto tiempo.

Ocupado en su lucha contra los conservadores, primero, y contra los invasores franceses después, Juárez tuvo poco tiempo para reorganizar la administración pública, ya que su mayor preocupación fue la del restablecimiento del orden y la de fortalecer el Poder Ejecutivo, para lo cual propuso reformas constitucionales para restringir las facultades del Poder Legislativo, así como para establecer la Cámara de Senadores. La propuesta no fue aceptada porque pretendía que fuera modificada la Constitución mediante un referendun, en el cual los electores manifestarían su aceptación para que los diputados que iban a elegir llevaran a cabo las reformas.⁽⁶⁾

En las elecciones de 1871, Porfirio Díaz y Sebastián Lerdo de Tejada se enfrentaron a Juárez, pero éste fue elegido por un margen muy pequeño y su victoria fue la señal para una rebelión encabezada por Porfirio Díaz, que postulaba el Plan de la Noria, y que pronto fue sofocada.

Juárez murió en 1872 y Lerdo de Tejada, como presidente de la Suprema Corte, ocupó su lugar como interino. Poco después fue elegido presidente constitucional y su administración fue duramente criticada.

Las elecciones de 1876 fueron de las más fraudulentas de la época y por ello,

(6) MORENO Rodríguez, Rodrigo. *La Administración Pública Federal en México*. México. Edición personal del autor. 1979 págs. 195 a 200.

cuando Lerdo proclamó haber sido reelecto, Porfirio Díaz se levantó nuevamente en armas, ahora con el Plan de Tuxtepec. Apoyado en su triunfo militar, Díaz fue nombrado presidente provisional, y por las elecciones de 1877 fue declarado presidente constitucional.

Mediante las reformas constitucionales de 1887 y de 1904, Díaz fue reelecto sucesivamente y no abandonó la presidencia sino por renuncia en mayo de 1911, después de haber estallado la Revolución de 1910.

En el aspecto administrativo, durante su primer periodo presidencial, Porfirio Díaz reorganizó la Secretaría de Hacienda y determinó los estudios que debían realizar los aspirantes a puestos públicos.

Las reformas administrativas más importantes fueron sobre todo de carácter financiero y en buena parte se debieron a José Ives Limantour y al desarrollo de una clase burocrática dentro del gobierno. La "seguridad" en el empleo permitió que después de 1890 surgiera un pequeño núcleo de funcionarios interesados en los negocios públicos que constituyó después la instancia directriz de la administración porfirista, grupo que más tarde fue conocido con el nombre de los científicos.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz empezaron a aparecer los primeros indicios de una burocracia estable, pero ésta estaba sujeta de pies y manos al hombre cuyo poder personal hacía posible su existencia. No tenía raíces

profundas en una estructura social y económica definitiva. La relación entre el jefe político y los empleados del gobierno tuvo aún un carácter personal; ni siquiera estaba basada en la adhesión a un credo político común o a la afiliación a un partido institucionalizado. Sin embargo, en el México independiente esta característica producía un efecto que no tenía en la época virreinal: la constante rotación del personal a cada cambio en la jefatura política. La permanencia en un cargo no dependía, como durante la Colonia del apoyo de una autoridad, relativamente estable y lenta, pero situada en España, sino que dependía de un presidente cuya propia permanencia estaba siempre expuesta a ser disputada por otros rivales políticos.

La independencia acarrió para México algunos cambios en la organización administrativa. La autoridad sobre los ministerios y dependencias estaba claramente centralizada en las manos del jefe del Ejecutivo. No prevaleció la fragmentación de la autoridad ni la descentralización de la responsabilidad que habían caracterizado al gobierno colonial. Las organizaciones privadas, como los consulados, las asociaciones mineras y la Iglesia, que habían ejercido poderes de gobierno durante el Imperio español, no existían ya o habían sido privadas de su autoridad legislativa, judicial y administrativa. Estos cambios aclararon la función del gobierno y sentaron las bases para organizar la administración pública, según líneas burocráticas modernas. Separaron la función judicial negativa de la función positiva de dirección y ejecución. No obstante, no produjeron en México un sistema administrativo eficiente y

coordinado que pudiera organizar los programas determinados por el Estado.⁽⁷⁾

En cuanto a las características sociales y jurídicas de los servidores públicos, podemos decir que la mayor parte de los autores coincide en afirmar que la sociedad mexicana, al consumarse la independencia, estaba esencialmente dividida en estratos sociales diferenciados por tradición y en algunos casos por ley desde la Colonia, bajo puntos de vista étnicos, de riqueza o de poder. El estrato superior lo conformaban los criollos y españoles peninsulares, en el que formaban el clero, la burocracia, la milicia (jefes y altos oficiales), la aristocracia terrateniente, los mineros, los grandes comerciantes y artesanos. El estrato medio lo conformaban los clérigos de cargos inferiores, burócratas, abogados, literatos y oficiales del ejército de menor categoría. El estrato inferior podría dividirse en dos órdenes: el alto, integrado por las clases trabajadoras, obreros de las incipientes industrias y de las minas, rancheros y labradores de las grandes propiedades, pequeños comerciantes y artesanos. El bajo, conformado por los indígenas, mestizos, negros, esclavos, trabajadores de los cargos más inferiores en la industria, peones de las haciendas y, en general, los integrantes de la gran masa rural y urbana lacerada por los graves problemas de la miseria.

En 1812, cuando la revolución de independencia era combatida por el gobierno virreinal con tropas integradas por individuos de las castas, mandados por oficialidad criolla en elevada posición, es decir, cuando tenía un interés vital en

(7) GORDON SCHAEFFER, Wendell Karl. La Administración Pública Mexicana. En Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol.VII. No 1. México. Enero-febrero-marzo de 1955 págs. 232 a 234.

atenuar el descontento general de los americanos postergados, todos los empleos civiles y eclesiásticos importantes estaban en poder de los españoles peninsulares, exceptuándose el obispo de Puebla y el director de la Lotería, que eran criollos. Incluso los empleados administrativos de baja categoría, pero bien remunerados, como los del monopolio del tabaco, estaban en poder de los españoles y, si entre los jefes y oficiales de las milicias provincianas predominaban los criollos, esto se debía a que, por ser honoríficos en tiempos de paz, no tenía muchos competidores españoles y, principalmente, porque los criollos ricos, para satisfacer su vanidad, los habían comprado a precios elevados.⁽⁸⁾

La situación de la clase media en las postrimerías del virreinato, estaba formada por la mayoría de los americanos que carecían de bienes territoriales y del usufructo de minas o industrias.

A principios del siglo XIX, estos criollos formaban una numerosa clase media económicamente improductiva, cuyos intereses no conservaban ya la menor liga con la metrópoli. Ocupaban magistraturas y cuartos de segundo orden y la casi totalidad de los puestos administrativos de las pequeñas ciudades. Mientras los puestos más relevantes les estaban prácticamente vedados, podían aspirar a todos los de segunda categoría y principalmente a la dirección de los ayuntamientos, que dominaban.

(8) MENDIZABAL, Miguel Othón de. *El Origen Histórico de Nuestras Clases Medias. En ensayos sobre las clases sociales en México.* México. Editorial Nuestro Tiempo, S.A. 1968. págs. 20 y 21.

El criollo vivía sin poder sumarse a ninguna de las clases productivas, ni al proletariado. Sólo encontraba una vía para ser admitido en la vida social: la burocracia, civil o eclesiástica. Pero es aquí precisamente donde el régimen levantó mayores obstáculos a sus pretensiones.⁽⁹⁾

El primer gobierno independiente habría de enfrentarse con tres problemas que requerían su atención inmediata: primero, en el aspecto económico, conseguir los fondos necesarios para la marcha del gobierno; segundo, en el aspecto político, buscar los medios idóneos para reafirmar la forma de gobierno con que empezaba su independencia y, tercero, en el aspecto social, la pacificación del país mediante el principio de unión entre europeos y americanos.

Los únicos instrumentos con que contaba el gobierno para resolver los problemas, eran el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Se creía entonces que las garantías de unión, religión e independencia, en ellos contenidas, serían suficientes para resolver el problema a que se enfrentaba el naciente imperio. No obstante, mientras la garantía de la religión era aceptada por la población entera, no sucedía lo mismo con las garantías de unión e independencia.

El Plan de Iguala ofrecía, entre otras cosas, a todos los habitantes de la nación, el acceso a los puestos públicos; prometía protección a las personas y

(9) VILLORO, Luis. El Proceso Ideológico de la Revolución de Independencia. 2a. edición. México. Dirección General de Publicaciones, UNAM. 1967. Págs.26 y 27.

propiedades de todo ciudadano; conservaba para el clero secular y regular todos los fueros y preeminencia que disfrutaban antes de la Independencia, establecía que "La Junta cuidará que todos los ramos del Estado queden sin alteración alguna, y todos los empleados políticos, eclesiásticos, civiles y militares, en el mismo estado que existían en el día..." y prometía remover únicamente a los que no estuvieran de acuerdo con la independencia, para ser sustituidos por los ciudadanos que más se distinguieran en "virtud y mérito"; finalmente estatuyó la formación de un "ejército protector denominado de las Tres Garantías", a cuya observancia de esos conceptos dedicarían sus campañas.

Ocho meses después del Plan de Iguala, fueron firmados los Tratados de Córdoba, que fueron la ratificación de aquél; pero el hecho de que el gobierno quedara comprometido a salvaguardar los fueros y los privilegios de los antiguos detentadores del poder, usando el ejército, no era garantía para que la tranquilidad pública permaneciera inalterable.

Y si no fue posible al gobierno resolver los problemas financieros, tampoco tuvo suerte en solucionar los de carácter político que se presentaron. No se había complacido ni a los que respaldaban la idea borbonista del Plan de Iguala, ni a los liberales que sostenían ideas republicanas.

Aunque las sociedades cambian siempre lentamente, el período de 1821 a 1848 fue una transición entre la Colonia y la sociedad "republicana", que

significaba un corte con el pasado. La forma en que se logró la independencia aseguró la supremacía de los criollos y abrió las puertas a muchos insurgentes. Si bien es cierto que en un principio estuvo permitido que los españoles estuvieran ocupando cargos importantes hasta 1829, esta posibilidad fue suprimida mediante las leyes de expulsión; sin embargo las circunstancias empujaron a ciertos cambios de actitudes de las clases sociales que permitían agruparlas, después de 1821, en empresarial, eclesiástica, oficialista y popular.

La empresarial estaba constituida por comerciantes, industriales, mineros y grandes hacendados. Los criollos dominaban las últimas actividades y participaron en cierta medida y con gran entusiasmo en empresas industriales; pero comercio e industria fueron acaparados por los extranjeros recién llegados y por los españoles que sobrevivieron a las expulsiones o que llegaron después de 1836, cuando se firmó la paz con España.

Estaba formada la clase oficialista por los miembros del ejército y por la burocracia. La enorme y endeble burocracia formaba la "clase media" urbana que vivía del presupuesto en forma bastante raquítica y servía en forma ineficiente e irregular. Debido a los problemas del erario, se turnaba en el servicio gracias a los cambios de gobierno. Como no tenía otra forma de subsistencia que el erario público, era tan inestable como el ejército y estaba pronto a servir a cualquier amo.

La clase popular estaba constituida por todos los que no formaban parte de las

clases anteriores; es decir, la mayor parte de la población: rancheros, indígenas, peones, trabajadores de las minas, obreros, sirvientes, vendedores ambulantes, dulceros, voceadores de periódicos, etc.⁽¹⁰⁾

El sitio de la clase media, aún después de su triunfo, no podía ser más inestable. Su papel era el de una cuña introducida en el orden anterior y destinada a transformarlo. No todos sus componentes respondían en la misma forma a la inestabilidad de su situación. A grandes trazos existían tres tipos de respuesta política: una desviación de "izquierda", que pensaba poder sostenerse en el poder sin hacer concesiones a los grupos contra los que luchaba; las logias yorkinas, apelando demagógicamente al pueblo, fomentando la empleomanía, veían en la inestabilidad social el único medio de hacer indispensable el papel de la clase media. Una desviación de "derecha", sucumbiendo a la fascinación de la estabilidad social y el arraigo económico, que vio en el apoyo a las antiguas clases propietarias la única solución de su inquietud. La lucha de estas tendencias iría, poco a poco, revelando dónde se encontraba el verdadero "centro" de la revolución. Así se comprobó la necesidad de una nueva clase progresista que reemplazaría al clero y al ejército y ofrecería una base económica estable a la clase media. El "centro" revolucionario se sentiría inclinado al industrialismo y aspiraba a transformarse en una burguesía económicamente activa. En su lucha contra el clero y el ejército, intentó apoyarse en la exigua clase industrial existente, hizo un llamado a la inmigración de capitales y creyó encontrar la solución definitiva en

(10) VAZQUEZ, Josefina Zoraida. Los Primeros Tropiezos. En Historia General de México. T. III. Coordinador Daniel Cosío Villegas. México. El Colegio de México. 1976. págs 50 a 59.

la aplicación del capital improductivo -en manos del clero- a la producción industrial. La "reforma" se convierte, así, en el único medio posible de salir de la inestabilidad y de lograr al mismo tiempo la transformación efectiva de la sociedad.

Respecto del primer grupo, podría decirse que ante la necesidad de colocarse en la nueva sociedad, trató de crear nuevas formas de organización burocrática, y ello los conduce a lo que José María Luis Mora llama "los perniciosos efectos de la empleomanía":

"La mala inteligencia que se ha dado al principio de igualdad legal, ha sido casi siempre el origen de innumerables disgustos y de pésimos resultados en los pueblos que han adoptado el sistema representativo. El título de hombre se ha querido que sea suficiente para ocupar los puestos públicos, se ha pretendido pasar el nivel por todos los individuos de la especie humana, y, a la igualdad de derechos se ha sustituido la de condiciones, sosteniendo que la virtud debe descansar al nivel del vicio, la ignorancia ocupar el lado de la ciencia, y la miseria tener el mismo ascendiente que la riqueza. Partiendo de tan errado y perjudicial principio, se ha creído debían multiplicarse todos los empleos hasta el grado de hacerlos alcanzar para contentar la ambición de todos los que quisieran pretenderlos, y satisfacer su posición con el derecho quimérico de la igualdad absoluta. La propensión insaciable del hombre a mandarlo todo y a vivir a costa ajena con el menor trabajo posible, auxiliados de estas absurdas y antisociales doctrinas, lejos de disminuirse con el aumento progresivo de los

puestos públicos y la creación de nuevos empleos a qué aspirar, ha adquirido nuevas fuerzas, y ha hecho de la administración un campo abierto a favor de las intrigas y a los viles manejos, introduciendo un tráfico escandaloso e inmoral entre los dispensadores de las gracias y los más viles cortesanos".⁽¹¹⁾

Como integrante de la clase oficialista, el ejército desempeñó un papel preponderante dentro de la vida política del México independiente. Después de la independencia, el ejército continuó absorbiendo la mayor parte del gasto público.

Como el poder político dependía del apoyo del ejército, las luchas políticas eran monopolizadas desde luego por los dirigentes militares en competencia; pero como cada jefe militar contaba con sus propios oficiales y soldados subordinados a él, el efecto de este tipo de organización tuvo dos consecuencias negativas sobre la administración pública: 1) tendía a perpetuar el personalismo en la administración, y 2) convertía toda la estructura administrativa en un sistema de distribución de la prebendas políticas.

Como los cambios del poder político eran frecuentes, a cada uno correspondía otro más o menos completo de personal administrativo. Ninguna continuidad era posible, y la administración, por ello, estaba desorganizada casi por completo.

(11) MORA, José María Luis. *Ensayos Ideas y Retratos. Prólogo y Selección de Arturo Arnaiz y Freg.* México. Universidad Nacional Autónoma. 1941. Biblioteca del Estudiante Universitario. Págs. 17 y 18.

Teniendo como marco de referencia este panorama caótico de la economía nacional, grupos identificados como "conservadores" favorecían la centralización gubernamental y administrativa, oponiéndose a los llamados "liberales", que proclamaban el federalismo, se oponían al poder de la Iglesia y abogaban por reformas agrarias.

Ninguno de los partidos o grupos tenía suficiente fuerza para prevalecer en el poder, y los participantes eran los jefes militares más importantes. La política consistía en controlar el ingreso público, comprar el apoyo del ejército e intentar el dominio de los estados o provincias por la fuerza de las armas. En todo caso, una parte del ejército gobernaba el país y raras veces era posible ejercer el control político efectivo sobre la totalidad del territorio nacional.

El desorden general prevaleciente hacía imposible toda medida contra la deshonestidad; el peculado era común en toda la administración.

Como el período de la anarquía militar se distinguió por la muy estrecha cooperación entre los diversos grupos del ejército y la Iglesia, los dirigentes del movimiento liberal que lograron establecer la Constitución de 1857, combatieron tanto a los militares como al clero. No sólo deseaban separar a la Iglesia del Estado, quitándole los poderes fiscales y el fuero, sino obligarla a comenzar la enajenación de sus vastas propiedades, salvo las destinadas estrictamente al culto; naturalmente, a los militares también les sería suprimido

Teniendo como marco de referencia este panorama caótico de la economía nacional, grupos identificados como "conservadores" favorecían la centralización gubernamental y administrativa, oponiéndose a los llamados "liberales", que proclamaban el federalismo, se oponían al poder de la Iglesia y abogaban por reformas agrarias.

Ninguno de los partidos o grupos tenía suficiente fuerza para prevalecer en el poder, y los participantes eran los jefes militares más importantes. La política consistía en controlar el ingreso público, comprar el apoyo del ejército e intentar el dominio de los estados o provincias por la fuerza de las armas. En todo caso, una parte del ejército gobernaba el país y raras veces era posible ejercer el control político efectivo sobre la totalidad del territorio nacional.

El desorden general prevaleciente hacía imposible toda medida contra la deshonestidad; el peculado era común en toda la administración.

Como el período de la anarquía militar se distinguió por la muy estrecha cooperación entre los diversos grupos del ejército y la Iglesia, los dirigentes del movimiento liberal que lograron establecer la Constitución de 1857, combatieron tanto a los militares como al clero. No sólo deseaban separar a la Iglesia del Estado, quitándole los poderes fiscales y el fuero, sino obligarla a comenzar la enajenación de sus vastas propiedades, salvo las destinadas estrictamente al culto; naturalmente, a los militares también les sería suprimido

el fuero de que disfrutaban.⁽¹²⁾

En octubre de 1833 fue expedida la ley que derogaba la coacción civil para el pago del diezmo; en noviembre del mismo año, fue derogada la ley civil en cuanto a votos monásticos y en 1834 fueron publicados los proyectos para reducir las órdenes religiosas. Poco después fueron presentados al Congreso varios proyectos para la ocupación de los bienes eclesiásticos, enlazando este problema con la amortización de la deuda pública y el arreglo del crédito público, aunque en el fondo que el propósito real no fuera sino el de destruir el poder que las corporaciones ejercían en la sociedad civil, por las riquezas que poseían.

Más de 27 años permanecieron sin aplicación los proyectos de Zavala, Mora y Gómez Farías, hasta que la reforma política planteada en la nación después del Plan de Ayutla fue acompañada también de la reforma que, aunque impropiamente, podía llamarse religiosa o eclesiástica, pero que vino con cierta prudencia y mesura, con prevenciones que declaraban la propiedad de los bienes del clero, otorgaban ciertas garantías y dejaban a los eclesiásticos regulares y seculares en el goce de sus censos y con autoridad y dominio sobre sus iglesias y monasterios.⁽¹³⁾

(12) GORDON SCHAEFFER, Wendell Karl. La Administración Pública Mexicana. En Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. VII. No. 1. México. Ene-feb-mar- 1955. págs 229 a 231.

(13) PAYNO, Manuel. La Reforma Social en España y México. Apunte histórico y principales leyes sobre desamortización de bienes eclesiásticos. Introducción y Selección de Fransisco Gonzáles de Cosío. México. Dirección General de Publicaciones UNAM. 1958. Págs. 42 a 44, 50 y 51.

La Constitución de 1857 proclamaba como dogma la libertad y la igualdad absoluta del hombre, atribuyendo a estos principios la calidad de derechos inalienables e intangibles. En tal sentido, la Constitución es un compendio de las garantías, las libertades y los derechos que el poder público reconoce, garantiza y sanciona en favor de la persona humana, del individuo en particular, considerado éste como la base fundamental de las instituciones sociales. Dicho código político establecía y consagraba, entre otras: la libertad de pensamiento, la libertad de enseñanza, la libertad de tránsito, la libertad de trabajo, la libertad de asociación y todo un conjunto de garantías en favor de los mexicanos, con miras a protegerlos contra las arbitrariedades y atropellos de autoridades despóticas, abusivas e irresponsables. Destacan el derecho de petición, la abolición de la prisión por deudas, la abolición de la pena de muerte, la abolición de las costas judiciales, el establecimiento de las formalidades legales que deben observarse en los juicios penales y civiles, el pago de la justa y previa indemnización en caso de expropiaciones, motivadas por causa de utilidad pública; la prohibición de los estancos, acaparamientos y monopolios; la abolición de los fueros y títulos nobiliarios; pero, sobre todo, la máxima garantía, o sea el juicio de amparo.

Fueron los constituyentes los que introdujeron en la Carta Magna las genuinas innovaciones nacionalistas de carácter revolucionario, tales como el sistema de sufragio universal, la supresión de los fueros y la desamortización de los bienes de la Iglesia, confirmando la prohibición de las corporaciones religiosas y civiles para adquirir bienes raíces, y consagraron en definitiva al federalismo

como la forma de organización que adoptara políticamente la República, a la que se le atribuyó, además el carácter de representativa y popular.⁽¹⁴⁾

El 17 de marzo de 1857 fue expedido el decreto mediante el cual se prevenía que, de conformidad con la Constitución, debía procederse a jurarla por parte de los empleados y funcionarios públicos, en los términos establecidos por el propio decreto. El clero quedó excluido del juramento, por no ser sus miembros funcionarios públicos. Pero ya antes del decreto, el arzobispo Lázaro de la Garza había predicado contra la Constitución y en una circular se instruía a los curas para que inculcasen la idea de no ser lícito a los fieles el jurar la nueva Constitución.

Los obispos de la República expidieron circulares idénticas a la del arzobispo De la Garza, con el argumento fundamental, en contra del juramento, de que no era lícito hacerlo, porque varios artículos de la Constitución eran contrarios a la institución, doctrina y derechos de la Iglesia.

Al desencadenarse la Guerra de Tres Años, y cuando ya habían transcurrido 18 meses de lucha, el 7 de julio de 1859, fue publicado el Manifiesto del Gobierno Constitucional, en el que en síntesis fueron dados a conocer los objetivos programáticos que perseguían los liberales: anunciaba la nacionalización de los bienes de la iglesia; señalaba como regla general invariable la más completa independencia entre los negocios del Estado y los

(14) ENCICLOPEDIA DE MEXICO. T. XI. Reforma. Págs. 88 y 89

puramente eclesiásticos y tocaba los puntos que iban a ser materia de la legislación reformista en cuanto a las corporaciones de regulares, cofradías, archicofradías, hermandades y noviciados, así como las relaciones entre el creyente y el sacerdote, quedando la remuneración de los primeros como "objetos de convenios libres entre unos y otros". La tesis general que iba a precisar la secularización declaraba que las medidas a que aspiraba eran "las únicas que podían dar por resultado la sumisión del clero a la potestad civil en sus negocios temporales", quedando aquél, sin embargo, con los medios necesarios para consagrarse al ejercicio de su ministerio. Fue previsto el establecimiento del registro civil para que los actos celebrados ante la autoridad surtieran ya todos sus efectos legales. (15)

El 12 de julio de 1859 fue expedida la Ley sobre Nacionalización de Bienes del Clero y de separación de la Iglesia del Estado; el 23 de julio, la del Matrimonio Civil; el 31, la de Secularización de Cementerios; el 11 de agosto, la que fija el Calendario de Fiestas Laicas y el 4 de diciembre de 1860, la Libertad de Cultos.

Los sectores reaccionarios se sintieron lesionados en sus intereses por la nueva legislación, y la guerra civil se exacerbó y más tarde, con la intervención francesa, fue instalado el gobierno de Maximiliano.

Fue hasta 1873 cuando se elevaron al rango de normas constitucionales las

(15) REYES HEROLES, Jesús. El Liberalismo Mexicano. México. Facultad de Derecho. UNAM. 1957 T. III. Págs. 211 a 217.

Leyes de Reforma y quedaron incorporadas a la Constitución de 1857, en calidad de reformas y adiciones.

Debido al triunfo reformista, la Iglesia quedó supeditada, en lo temporal, a las normas jurídicas emanadas del Estado y su acción, que desbordaba los terrenos ajenos a su misión puramente espiritual, quedó restringida a los justos límites que le imponía, en la esfera civil, la supremacía del poder regulador estatal.

Al hacer el estudio de las clases sociales durante el porfiriato, Andrés Molina Enríquez considera que el elemento colocado más arriba, la casta superior, era en realidad el extranjero y, dentro de él, dividido en dos grupos, el norteamericano y el europeo; estaba colocado, como superior, el norteamericano.

Debajo del elemento extranjero estaba el criollo, dividido por el orden de colocación de los grupos de arriba a abajo, en criollos nuevos, criollos señores y criollos clero. El de los Señores estaba dividido, siguiendo el mismo orden, en el subgrupo de los políticos moderados y en el de los conservadores. Los criollos nuevos o liberales, por los méritos de haber traído al elemento extranjero y por sus estrechas relaciones con éste; los criollos políticos o moderados, por su superioridad intelectual sobre los demás grupos criollos de sangre española; los criollos conservadores, por la influencia de sus grandes fortunas vinculadas con la gran propiedad, y los criollos del clero, por su

influencia religiosa, eran en el país menos que los extranjeros, pero mucho más que los mestizos.

Inmediatamente debajo del grupo de los criollos del clero, estaba el elemento mestizo, dividido en el grupo director, parte del cual era revolucionario; en el grupo de los profesionistas; en el grupo nuevamente formado de los obreros superiores; en el grupo de los pequeños propietarios individuales, y en el de los rancheros.

El grupo director compuesto de los funcionarios y jefes del ejército, fue el sucesor del grupo autor del Plan de Ayutla, de la Constitución y de la segunda independencia; fue inaugurador del período integral del Plan de Tuxtepec y después sostenedor de la paz porfiriana.

Formado por los mestizos amparados por la iglesia en la época colonial y separados de ella a raíz de la independencia, el grupo de los profesionistas fue sucesor del mestizo educado en los institutos; de gran fuerza intelectual, ejerció una poderosa influencia sobre el elemento indígena.

Sucesor de otro grupo mestizo separado de la iglesia a raíz de la independencia, el grupo de los empleados con sus nuevas unidades estructurales, fue menos favorecido por los esfuerzos de instrucción pública que los del grupo de los profesionistas y encontraron en los presupuestos un camino de vida y de acción que les permitió existir y "prosperar". Los

empleados, profundamente adictos al grupo director y profundamente devotos a la enseñanza del grupo profesionalista, guardaron por su parte, con ambos, la solidaridad del elemento en conjunto, pero exigiendo con toda la fuerza el goce del presupuesto, no a título de los trabajos que a la administración pública pudieran prestar, sino a título de derecho propio y de derecho indiscutible. De allí las condiciones económicas artificiales con que se regularon las partidas de sueldos en los presupuestos.

El grupo del ejército, desprendido, como el grupo director, del anterior revolucionario, estuvo compuesto por los jefes y clases del ejército en general y los soldados de los cuerpos de carácter plenamente nacional, llamados "rurales"; aquéllos, como éstos, fueron reclutados durante el período de paz. Todos ellos guardaron condiciones idénticas a las de los empleados y fueron favorecidos de igual modo. Podía considerarse a las unidades del grupo del ejército como inferiores en condición a las del grupo de los empleados, en razón de que el servicio que aquéllos estaban obligados a prestar era rudo y penoso, en tanto que el que de éstas era fácil y cómodo.

Formaban el grupo de los obreros superiores los empleados de ferrocarriles, trabajadores de cierta categoría con constructores, maquinistas, electricistas, mecánicos, maestros de talleres, etc., y el de los principales obreros industriales.

El último grupo del elemento mestizo es el de los pequeños propietarios

individuales.

El elemento indígena sirvió de base de sustentación a todos los elementos de raza de la población de la República: el clero inferior, el grupo de los soldados, los obreros inferiores, los propietarios comunales y los jornaleros.⁽¹⁶⁾

Dentro de las relaciones laborales entre el poder público y sus empleados, el Plan de Iguala ofrecía a todos los habitantes de la nación el acceso a los puestos públicos; sin embargo, al consumarse la Independencia, las autoridades permitieron remover únicamente a aquellos empleados que no estuvieran de acuerdo con la Independencia, para ser sustituidos por los ciudadanos que más se hubieran distinguido en "virtud y mérito", seleccionados de una terna que incluiría a cualquier persona, aunque poco después fue agregada la exigencia de que hubieran jurado la independencia.

La primera ley de expulsión de los españoles, de 10 de mayo de 1827, establecía en su artículo 1o. que ningún individuo que fuera español por nacimiento podría ejercer cargo ni empleo alguno de nombramiento de los poderes generales en cualquier ramo de la administración pública, civil y militar, hasta que fuera reconocida la independencia de México por parte de España; el artículo 2o. extendía la prohibición anterior a los cargos y empleos eclesiásticos del clero secular y regular, en cuanto al ejercicio de sus

(16) MOLINA ENRRIQUEZ, Andrés. Las clases sociales mexicanas durante el porfiriato. En ensayos sobre las clases sociales en México. Miguel Othón de Mendizabal y Otros. México. Editorial Nuestro Tiempo, S.A. 1968. Págs. 42 a 47.

atribuciones económicas, gubernativas y judiciales, exceptuando sólo a los obispos. La nueva ley de expulsión del 20 de mayo de 1829 ratificó y aclaró el contenido de la ley anterior, marcando, además, castigo a quienes la violaran.

José María Luis Mora señalaba en su libro México y sus revoluciones, los graves daños que a la administración pública causaba la "empleomanía": Los empleados, entre los cuales deben contarse los cesantes y pensionistas; en esta clase contamos a los militares retirados y sueltos que no hacen servicio en los cuerpos y a los que han revivido a virtud de la ley de permisos. Como el erario no puede cubrir sus atenciones y como forman una parte muy considerable las erogaciones, por los sueldos, pensiones y gratificaciones que se pagan por estos títulos, el público, que ve el ningún servicio que prestan los más de ellos, los sueldos excesivos de otros y lo innecesario de muchas plazas, se declara contra las personas y las culpa de errores de la administración en que por lo general no han tenido parte. La empleomanía que creó el gobierno español en los naturales del país ha tenido ocasión de progresar mucho en el estado de revolución permanente en que se ha hallado la República desde la independencia; la ruina de las fortunas ha hecho que muchos busquen su subsistencia en un empleo, y de aquí ha provenido esa prodigalidad en crear plazas, ese empeño en solicitarlas, y esa conducta transgresora de la leyes en proveerla en otros que en los cesantes. Cada nueva revolución del país, ha producido la sustitución de los jefes y subalternos de los cuerpos y de muchos de los empleados de la administración civil que han quedado con sus sueldos, proveyéndose las plazas que ocupaban en otros

atribuciones económicas, gubernativas y judiciales, exceptuando sólo a los obispos. La nueva ley de expulsión del 20 de mayo de 1829 ratificó y aclaró el contenido de la ley anterior, marcando, además, castigo a quienes la violaran.

José María Luis Mora señalaba en su libro México y sus revoluciones, los graves daños que a la administración pública causaba la "empleomanía": Los empleados, entre los cuales deben contarse los cesantes y pensionistas; en esta clase contamos a los militares retirados y sueltos que no hacen servicio en los cuerpos y a los que han revivido a virtud de la ley de permisos. Como el erario no puede cubrir sus atenciones y como forman una parte muy considerable las erogaciones, por los sueldos, pensiones y gratificaciones que se pagan por estos títulos, el público, que ve el ningún servicio que prestan los más de ellos, los sueldos excesivos de otros y lo innecesario de muchas plazas, se declara contra las personas y las culpa de errores de la administración en que por lo general no han tenido parte. La empleomanía que creó el gobierno español en los naturales del país ha tenido ocasión de progresar mucho en el estado de revolución permanente en que se ha hallado la República desde la independencia; la ruina de las fortunas ha hecho que muchos busquen su subsistencia en un empleo, y de aquí ha provenido esa prodigalidad en crear plazas, ese empeño en solicitarlas, y esa conducta transgresora de la leyes en proveerla en otros que en los cesantes. Cada nueva revolución del país, ha producido la sustitución de los jefes y subalternos de los cuerpos y de muchos de los empleados de la administración civil que han quedado con sus sueldos, proveyéndose las plazas que ocupaban en otros

quienes a su vez ha tocado la misma suerte. Cada nuevo gobierno a creído necesario dar empleo a sus adictos, o para recompensarles la parte que han tomado en su elevación o para formarse un círculo de personas que los sostengan contra el ataque de sus enemigos. Esta operación, repetida muchas veces, ha elevado el presupuesto general de la República y de los Estados, de modo que ya no es posible cubrir ni uno ni otro. De aquí la insubsistencia de los puestos y el odio generalmente difundido en México contra los empleados públicos.

Después de mencionar que el cohecho y el soborno se han generalizado en forma alarmante en todas las esferas gubernamentales, Mora asegura: "Tenemos por cierto que si la administración mexicana no procura eficazmente disminuir el número de plazas y empleados, reducir a una justa proporción los sueldos de éstos y vigilar escrupulosamente su conducta, el país se convertirá en un centro de facciones y proyectos revolucionarios que se convertirán sin cesar y pondrán en riesgo por muchos años su tranquilidad interior."⁽¹⁷⁾

La ley de 14 de junio de 1848 ordenaba, entre otras cosas, cesar a los empleados agregados, auxiliares o supernumerarios en las oficinas de la federación; prohibió todo pago por oficinas recaudadoras o distribuidoras que no fuera por puestos presupuestados y autorizó al Ejecutivo para que suprimiera las oficinas que considerase innecesarias, para reformar las plantas de los que permanecieron y para remover libremente a los empleados de

(17) MORA, José María Luis. Ob. Cit. T. I. Págs. 90 a 92.

hacienda.⁽¹⁸⁾

Al aprobarse la Constitución de 1857, el decreto de 17 de marzo del mismo año prevenía que todos los empleados y funcionarios públicos debían jurarla, excepto los miembros del clero, a quienes no consideraba como funcionarios públicos.

La circular del 14 de abril de 1866 dispuso que ningún empleado público, cualquiera que fuese su clase o categoría, pudiese entrar en el desempeño de su cargo o empleo sin la presentación previa del título o despacho respectivo.

En términos generales el reclutamiento del personal al servicio del Estado estuvo enmarcado dentro de los lineamientos que establecía la Constitución de 1857.

(18) ROMERO, Matás. Memoria de Hacienda y Crédito Público, correspondiente al cuadragésimoquinto año económico. 1870. México. Edición Facsimilar. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1967. págs. 299 y 300.

B. PROCESOS DE INTEGRACIÓN DEL DERECHO BUROCRÁTICO MEXICANO.

El Estado, para dar servicio a los ciudadanos, requiere del concurso de personas de muy diferente capacidad y preparación, ya que los empleos que genera -y las funciones de éstos- son muy diversos. Van desde los de quienes se demanda una formación universitaria, como economistas, abogados, médicos o profesores, hasta los empleados que realizan labores de apoyo, como secretarías, archivistas y dibujantes, por ejemplo, además del personal de intendencia.

Es natural que los intermediarios funcionales entre gobernantes y gobernados, pertenezcan a la misma sociedad que forma el Estado de que se trata; México, por consiguiente, ha tenido siempre una burocracia que le sirva, tanto en la época de los aztecas y los mayas, como en la Colonia, en la etapa de la independencia, y luego de la Reforma y de la Revolución.

Las relaciones entre el Estado y quienes le prestan sus servicios debe tener alguna forma de regulación. En un principio fue únicamente la voluntad de los soberanos, que seleccionaban a los servidores por ser los encargados de atender a los propios intereses de los monarcas; así sucedía en la época colonial en nuestro país. Después, como la relación se desenvolvía ya en dirección de los intereses del pueblo, los servidores públicos fueron

especializándose pero estaban sujetos a los vaivenes de la política; cada nuevo jefe o gobernante designaba a los colaboradores que sus objetivos, simpatía o compromisos requerían.⁽¹⁾

Quienes prestaban sus servicios en el gobierno sabían que su paso por el empleo era transitorio y eventual. Carecían de protecciones personales y de estabilidad. Esta situación obligaba a pensar en ciertas formas de defensa.

Es así que comienzan a nacer pequeñas organizaciones durante el período colonial, que únicamente se ocupaban de cuestiones que hoy consideramos relacionadas con la seguridad social, como el Monte de Piedad de México, similar al de la Villa de Madrid, que daba asistencia a los trabajadores del virreinato. Durante la vigencia de la Constitución de 1824 se habla de pensiones y retiros a los empleados de la Federación y algunas otras pequeñas ventajas para sus viudas.

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

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

(1) ROMANO IBARRA, Julio. "Estructura de Gobierno en el período armado." En Revista Pensamiento Político. No 67. Vol. XVII. Nov. de 1974. Págs. 353 a 362.

protección social, sin acción política alguna.

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

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

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

El Presidente Constitucional sustituto, el Gral. Abelardo L. Rodríguez, manifestó interés por la situación de los empleados públicos y entre otros acuerdos, dictó uno de gran importancia: el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que se publicó en el Diario Oficial el 12 de abril de 1934.

La vigencia de este acuerdo que fue efímera, porque así lo disponía el artículo 2o. transitorio del propio acuerdo, que le señalaba su vigencia hasta el 30 de noviembre de 1934. Esto, según la exposición de motivos, para dar libertad al nuevo presidente de actuar como mejor conviniera a su criterio.

Ya antes, casi inmediatamente de tomar posesión, en septiembre de 1932, Abelardo Rodríguez había dictado un acuerdo en el sentido en que los empleados del Poder Ejecutivo no fueran removidos de su cargo sino por justa causa; ahora con el acuerdo relativo a la organización del servicio civil, perfeccionaba su acción y daba el antecedente más cercano para la promulgación del estatuto, al que nos vamos a referir más adelante.

El Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil señalaba en varios capítulos la forma de su aplicación; el primero se refería a los sujetos beneficiados que serían todas las personas que desempeñaran cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, que no fueren militares, y además precisaba quienes quedaban excluidos de dicho acuerdo, que venían a ser los altos empleados y los de confianza, así como los supernumerarios y los de contrato. Creaba, en el segundo, las Comisiones del Servicio Civil que deberían funcionar en las Secretarías y Departamentos Administrativos y demás dependencias que tendrían funciones muy importantes referidas principalmente a la selección de personal y algunos efectos escalafonarios; dentro de ellas estarían debidamente representados los empleados. El tercero señalaba las formas de ingreso al Servicio Civil, las

categorías y los casos de preferencias. El cuarto establecía lineamientos para las vacaciones, licencias y permisos. El quinto aludía a las recompensas y ascensos. El sexto consignaba los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil. El séptimo aludía y al procedimiento para ello. El octavo enumeraba las causas de separación del servicio civil; hay que mencionar que, como entre esas causas se cita la supresión del cargo en el presupuesto, también ordenaba que en ese caso se pagara indemnización de tres meses de salario, y la misma cantidad a sus beneficiarios en caso de que la causa fuere la muerte del trabajador. Contenía algunas disposiciones complementarias y los usuales artículos transitorios.⁽²⁾

Debemos subrayar que esta disposición presidencial benefició a los trabajadores del Estado (aunque incipientemente) y constituye el antecedente fundamental del Estatuto. Abelardo L. Rodríguez dice que trata de equiparar los derechos de los servidores públicos a los de los trabajadores, que si bien no fueron considerados dentro de la Ley Federal del Trabajo de 1931, este ordenamiento, en su artículo 2º, estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las Leyes del Servicio Civil que se expidieron. Agregaba que aunque el precepto constitucional le concede facultades al presidente para designar a los empleados, él abdicaba de esa facultad para dar seguridad a los propios empleados y funcionarios.

(2) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Publicado el 12 de abril de 1934.

1. EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE 1938, Y LA REFORMA DE 1941.

El interés de los servidores públicos se manifestaba cada vez más para lograr seguridad, estabilidad y beneficios en su empleo. Así lo demuestra el hecho de que se solidarizaran con los obreros en diferentes luchas reivindicativas. Así, tomaron parte en la formación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), de la que resulta Secretario General Vicente Lombardo Toledano; pero los trabajadores del Estado, que no consolidaban todavía sus sindicatos, no pudieron actuar dentro de la CTM, como en un principio lo pretendieron.

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

La lucha continúa, y por fin, con la simpatía del Presidente de la República, el general Lázaro Cárdenas, se logra que se someta a la consideración del Congreso de la Unión una iniciativa de Estatuto para los trabajadores que prestan servicios al poder público.

La iniciativa provocó acalorados debates en la Cámara de Diputados, pues, hay que recordarlo, aunque no había diputados de oposición, sí los había con criterio propio y que sabían manejar debidamente la dignidad del cargo; la

iniciativa presidencial fue discutida y hubo oposición de varios miembros no solamente al reconocimiento al derecho de sindicación, sino muy esencialmente a la huelga en contra del Estado.

La Cámara de origen fue la de Senadores, que recibió la iniciativa enviada por el secretario de Gobernación el 23 de noviembre de 1937, fecha en que se turnó a las Comisiones unidas 1a y 2a de Trabajo y 2a de Gobernación, las que con fecha 18 de diciembre del mismo año emitieron un dictamen, aprobatorio en todos sus términos. Los comisionados que intervinieron fueron: de 1a. de Trabajo, Gonzalo Bautista, Luis R. Reyes, y Luis Mora Tovar; de la 2a de Trabajo, Antonio Romero, Pedro Torres Ortiz, y Federico Idar y por la de Gobernación, Manuel Gudiño y Mauro Ángulo.

Ya en la plenaria, el senador Cándido Aguilar pidió la aprobación con dispensa de trámites, la que fue aprobada por el Senado. Varios senadores hicieron uso de la palabra. Antonio Romero, quien hizo notar que el Estatuto era un derecho y no una gracia para los Trabajadores del Estado y un paso más de avance para la Revolución Mexicana; Gonzalo Bautista, quien subrayó que para los miembros de la comisión tan trabajador es el empleado público como el de la empresa privada, dada la característica especial de las labores. Ernesto Soto Reyes lo hizo para exhortar a los servidores públicos a actuar con medida y responsabilidad en el cumplimiento de sus deberes como encargados de atender al pueblo; el jalisciense González Gallo pidió que las Cámaras y el Poder Judicial renunciaran expresamente a su derecho de nombrar y remover

libremente a sus empleados, para evitar que el derecho constitucional a hacerlo estuviera por encima del Estatuto; Nicéforo Guerrero lo rebatió diciendo que el Estatuto era precisamente reglamentario de ese derecho, por lo que resultaba innecesaria esa propuesta: en iguales términos o similares se produjo Wilfrido C. Cruz. La iniciativa fue aprobada en lo general, y sin discusión en lo particular, pasó a la Cámara de Diputados.

El 24 de diciembre de 1937 se dio lectura a la iniciativa del Ejecutivo aprobada por el Senado, misma que se acompañó de una propuesta del senador Mora y Tovar en el sentido de dar oportunidad de regresar al empleo, bajo las mismas condiciones, al empleado que hubiera gozado de una licencia para el desempeño de otro cargo, de elección o de confianza. El proyecto fue turnado a las Comisiones Unidas de Trabajo, Gobernación y Puntos Constitucionales.

EL dictamen de la comisiones está fechado el 26 de abril de 1938 y contiene diversas modificaciones, la mayor parte de estilo, pero algunas de considerable importancia. Los dictaminadores fueron, por la 1ª de Trabajo, Salvador Ochoa Rentería, Luis S. Campa, Félix de la Lanza y José Zavala Ruiz; por la 3ª de Trabajo, Luis Torres, Manuel Ayala, Daniel Santillán y como suplente Francisco Arellano Belloc; 1a de Puntos Constitucionales, José Hernández Delgado, José Santos Alonso y Emilio Araujo; por la 2ª de Gobernación, José Santos Alonso, Rodolfo Delgado y Alfredo Zárate Albarrán.

El 12 de mayo de 1938 se puso a discusión el dictamen de las Comisiones

Unidas, y hubo intervenciones de numerosos diputados, cuyos nombres estuvieron ligados por largos años a la vida política, diplomática y administrativa de México. Entre esas intervenciones podemos mencionar las de José Aguilar y Maya, Francisco Arellano Belloc, Salvador Ochoa Rentería, Miguel Ángel Méndez Reyes, Fernando Amilpa, José Muñoz Cota, José Hernández Delgado, Agustín Franco, Margarito Ramírez, Víctor Alfonso Maldonado, etc. El debate fue apasionado, inteligente, con vigorosas argumentaciones y réplicas. Que hombres de la talla de Aguilar y Maya o Víctor Alfonso Maldonado se hayan manifestado en contra, refleja el hecho de que en aquellas viejas legislaturas había puntos de vista diversos, valor, exaltación en las ideas, aun sin la presencia de partidos opositores. En todo caso, se hicieron defensas brillantes en favor de los trabajadores al servicio del Estado.

El Dictamen de las Comisiones fue votado en contra, por las numerosas modificaciones que contenía; un grupo de Diputados presentó otro proyecto de Estatuto, que fue aprobado en la sesión del 28 de junio de 1938 y remitido a la Cámara de origen para su discusión nuevamente.

En la sesión del senado de la República de fecha 23 de agosto de 1938, se conoció el envío de los diputados. El Senador Gilberto Flores Muñoz solicitó dispensa de trámite y asimismo que se declarara el Senado en sesión permanente hasta que la Comisión presentara su dictamen. El proyecto fue turnado a las Comisiones unidas de 2ª y 3ª de Trabajo y 2ª de Gobernación.

El dictamen de estas Comisiones, integradas por los Senadores Antonio Romero y Pedro Torres Ortiz, en la 2ª de Trabajo; Félix C. Rodríguez, Román Campos Viveros, en la 3ª de Trabajo; Manuel Gudiño y Mauro Angulo, en la 2ª de Gobernación, fue en el sentido de desechar las reformas formuladas por los Diputados; ratificar la aprobación de fecha 21 de diciembre de 1937 y dar una protección a los que hubiesen sido cesados a partir del 1o de enero de 1938, para ocurrir ante el Tribunal de Arbitraje como demandantes, si lo consideraban injusto. Se formó de inmediato una comisión que hizo su entrega personal en la Cámara de Diputados, con la súplica de que fuera tratado con la altura necesaria. El 6 de septiembre de 1938 fue dada cuenta del proyecto, y puesto a discusión, no hubo oradores en contra, por lo que se pasó a la votación nominal y fue aprobado por 158 votos contra 6, pasándose al Ejecutivo para los efectos de su publicación.

El Estatuto fue publicado por el presidente Cárdenas en el Diario Oficial del 5 de Diciembre de 1938.

Los Trabajadores al Servicio del Estado habían obtenido el reconocimiento de sus derechos laborales.

Este instrumento legal estaba dividido en varios capítulos: Disposiciones Generales, ocho artículos; Derechos y Obligaciones de los trabajadores, nueve artículos; De las horas de trabajo y de los descansos legales, once artículos; De

los salarios, doce artículos; De las obligaciones de los poderes de la unión con sus trabajadores considerados individualmente, un artículo con diez incisos; De las obligaciones de los trabajadores, un artículo con siete incisos; De la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores, un artículo con tres incisos; De la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores, un artículo con cinco fracciones; De la organización colectiva de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, dieciocho artículos; De las condiciones generales de trabajo, tres artículos; De las huelgas, siete artículos; Del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje, once artículos; De los riesgos y enfermedades profesionales, dos artículos; De las percepciones, seis artículos; Del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los trabajadores al servicio del Estado y del procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas, siete artículos; De la competencia del Tribunal de Arbitraje y Juntas, siete artículos; Del procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y Juntas, dieciséis artículos. En total, ciento quince artículos, más doce transitorios.

Este Estatuto que, sirvió para regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, creó los antecedentes y dio lugar a la Jurisprudencia relativa y sirvió de muy sólida base para poder elevar los derechos de la burocracia a rango constitucional.

El Estatuto estuvo en vigor, tal como lo expidió el presidente Lázaro Cárdenas, hasta el año de 1941, en que sus sucesor el general Manuel Avila Camacho,

promulgó un nuevo Estatuto, pero podemos decir que en realidad se trató únicamente de una reforma al que estaba vigente.

En efecto, el contenido general, la orientación política y social y el contenido jurídico del llamado nuevo Estatuto era enteramente igual al de 1938, con la salvedad de que se adicionaron nuevos cargos o empleos a los llamados de confianza, es decir, para aquellos servidores públicos a los que en realidad no les es aplicable la protección del Estatuto, ya que pueden ser removidos libremente por los titulares.

No conteniendo ningún otro aspecto relevante, resulta innecesario hacer mayores comentarios sobre esta reforma legal.

2.- SURGIMIENTO DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

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

En la iniciativa se recogen las protecciones establecidas en el Estatuto que estaba en vigor, se reconoce la necesidad del funcionamiento del Tribunal de Arbitraje, aunque se dice asimismo que en el caso de los trabajadores del Poder Judicial Federal, será el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el que debe intervenir, para así salvaguardar su dignidad y decoro como órgano máximo de Justicia en el país.

En la sesión en que se dio lectura a la iniciativa, intervinieron los senadores Abelardo de la Torre Grajales, Juan Manuel Terán Mata y Rodolfo Brena Torres.

El primero, en su intervención, hizo un análisis de la situación histórica de los servidores públicos hasta 1938 y señaló que no obstante los ataques y críticas adversas que recibió la promulgación del Estatuto, los 21 años de vigencia habían ya puesto a la vista que únicamente sirvió para demostrar que sus impugnadores estaban equivocados, que nunca se alteró la paz social, que no se estorbó el funcionamiento del Estado, que el reconocimiento de los derechos y deberes de los servidores públicos sirvió para el progreso y que en la medida en que las prestaciones y beneficios a los burócratas se robustecían, el rendimiento de éstos era mayor y mejor logrado; y terminó pidiendo la aprobación de sus compañeros para la iniciativa. Terán Mata dijo que la figura jurídica del Estatuto, si bien protegía a los trabajadores del Estado, solamente les daba eso, protección legal, pero que lo mejor era lograr para ellos una protección de mayor nivel, la constitucional, que los pondría en las circunstancias del resto trabajadores mexicanos. El oaxaqueño Brena Torres, por su parte, señaló la importancia de la iniciativa, equiparable según él a la inclusión del artículo 123 en la Constitución, pues así se evitaría que algún funcionario con distinto criterio pudiera simplemente derogar el Estatuto; hizo señalamiento de notorias diferencias entre los obreros y los servidores públicos, de donde se derivan diferentes condiciones de trabajo y derechos también diferentes, aunque no menores.

Al terminar estas intervenciones, se turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Trabajo, las que emitieron su dictamen el día 10 de diciembre de 1959, que aprobaba la iniciativa. Los integrantes de las comisiones fueron Mariano Azuela, José Castillo Tielemans y Manuel Hinojosa Ortiz, y Leopoldo Sánchez Celis, Samuel Ortega Hernández y Vicente García González.

Con dispensa de trámites, fue aprobado el dictamen por unanimidad de votos y pasó a la Cámara de Diputados para cumplir el procedimiento constitucional.

En esta Cámara, las comisiones Segunda de Puntos Constitucionales, integrada por Carlos Guzmán y Guzmán, José Vallejo Novelo, Rafael Espinoza Flores y Jesús Ortega Calderón, y la Tercera de Trabajo, formada por Ramón Villarreal Vázquez, Blas Chumacero Sánchez y Heriberto Béjar Jauregui, rindieron su dictamen el día 21 de diciembre de 1959, que se sometió a la discusión al día siguiente: En el dictamen se modificó la fracción IX del apartado "B" que se discutía, consignando la posibilidad del trabajador cesado de optar entre la reinstalación o el pago de la indemnización, y en la parte inicial suprimió la expresión "y empleados", por considerar que bastaba decir "trabajadores".

El dictamen fue aprobado en segunda lectura el 23 de diciembre del mismo año, después de la intervención, defendiéndolo, de los diputados Emilio

Gandarilla, Arturo López Portillo y José Vallejo Novelo, y se devolvió para los efectos pertinentes a la Cámara de Senadores.

A su vez, los Senadores, en la sesión del 26 de diciembre de 1959, conocieron el dictamen de las respectivas Comisiones, que aceptaron, por considerarlas procedentes, las modificaciones efectuados por los diputados. El dictamen fue aprobado con dispensa de trámites y por unanimidad, y la iniciativa pasó a las Legislaturas de los Estados para actuar como Constituyente Permanente.

El 8 de septiembre de 1960, el Senado, como Cámara de origen, hizo el cómputo de los resultados de las Legislaturas locales y declaró que la reforma constitucional estaba aprobada, turnando el caso a los diputados, que, como Cámara revisora, en su sesión del 27 de septiembre de 1960 declaró reformado el artículo 123 Constitucional, con la adición del apartado "B" ya mencionado y se pasó al Ejecutivo para la promulgación. La reforma apareció en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1960.

No obstante que se hizo la promulgación, cuando aún no podía considerarse que estaba aplicándose la reforma ya que no existía Ley reglamentaria, hubo necesidad de un cambio, por un error que se cometió: el 16 de diciembre de 1960, un numeroso grupo de senadores, encabezados por el Lic. Manuel Moreno Sánchez, quien era jefe del control político del Senado y en el que figuraban representantes de gran parte de los Estados de la República, presentó una iniciativa para adicionar la fracción IV del apartado "B" de que

nos estamos ocupando, misma que fue aprobada con dispensa de trámites y turnada a la Cámara de Diputados.

La reforma consistía en adicionar dicha fracción in fine con las palabras "y en las entidades de la República", pues de otra manera los trabajadores del Estado, cuando laboraran en algunas de las entidades, tendrían percepciones obligadamente mayores, porque en la mayoría de los Estados los salarios mínimos generales eran inferiores al Distrito Federal, tal vez con excepción del territorio de Baja California Norte.

Con los Diputados sucedió exactamente lo mismo: aprobación por unanimidad y con dispensa de trámites. Se consultó a las Legislaturas locales y éstas dieron también su aprobación. Los Senadores tomaron el acuerdo respectivo el día 12 de septiembre de 1961, y los Diputados declararon reformado el artículo el 21 del mismo mes y año.

La reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 1961.

Mientras se elaboraba la Ley Reglamentaria, tal como lo estableció el artículo transitorio, estuvo en vigor el Estatuto, es decir, hasta el mes de diciembre de 1963.

3. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Tal como estaba ordenado, se elaboró la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 28 de diciembre de 1963.

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

Nos referimos con cierto detalle al contenido de esta Ley:

El artículo 2o. señala que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones estatales y los trabajadores de base a su servicio; que en el Poder legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumieran esa relación.

Cabe hacer el comentario de que en forma muy clara se está eliminando de la relación laboral a los trabajadores de confianza, ya que es únicamente con los trabajadores de "base" que se entiende establecida. Pero hay algo aún más grave: se pretende con esta disposición, si se interpreta literalmente, que la relación es con "el titular" de cada dependencia, lo que permitiría suponer que

con cada cambio de titular podría terminar tal relación, lo que es absurdo; la realidad es que los titulares, que extienden los nombramientos o los firman y autorizan, solamente están actuando como representantes del Ejecutivo, con quien está establecida la relación como institución, no como persona física, que es precisamente lo que permite legalmente la estabilidad de los trabajadores de base.

Pero, además, el artículo comentado se refiere a los titulares de aquellas dependencias o instituciones descentralizadas mencionadas en la propia Ley, en el artículo 1o. Resulta realmente complicado que eventualmente deba agregarse a la relación mencionada un nuevo contratante, o suprimirse, según el caso, y modificar la Ley para casos tan específicos; sería preferible, lógicamente, que se consignara un perfil más general, más en sustancia, de las entidades a las que les es aplicable esta Ley.

En igual forma, el artículo 5o. detalla, puesto por puesto y en cada institución o tipo de entidad, los puestos que son de confianza, cuando debería establecerse la calidad o características del empleado de confianza, o tal vez, en forma más sencilla, señalarlos a partir de su nivel presupuestal.

En artículo 8o. se señalan las exclusiones en la protección de la Ley, mencionándose a los trabajadores de confianza, los miembros del Ejército y la Armada Nacionales, salvo el personal civil de la industria militar, el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior

Mexicano, así como los que presten servicio civil por contrato o por honorarios. Es de comentarse, porque se trata de una verdadera injusticia, que se incluya dentro de los no protegidos por la Ley a quienes presten servicios como personal de vigilancia en establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; parece injusto porque este personal es puramente operativo y está sujeto a los órdenes de sus superiores, de tal suerte que no existe fundamento para hacerlos aparecer como si pudieran crear o cambiar situaciones generales.

También merece comentario la disposición del artículo 16, que señala, por una parte, las causales por las que un trabajador podrá ser trasladado de una población a otra y las condiciones para ese traslado, y por otra que deberá comunicarse previamente esa causa al trabajador. El comentario es que cuando esto sucede únicamente se le notifica, es decir, se le da a conocer algo ya decidido y en lo que su voluntad no tiene participación, lo que se supone que es el objeto del aviso previo. Cuando recibe el aviso no tiene otra alternativa, según se desprende del criterio sostenido por el H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que dice:

ADSCRIPCIÓN. CAMBIO DE.- Los trabajadores al Servicio del Estado están obligados a obedecer de inmediato las órdenes por las que se les cambie de adscripción, quedando a salvo sus derechos para ejercitar posteriormente las acciones que estime procedentes. Laudo 174/44 Manuel Aguilar Bello Vs. Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas.

Pero por si se pudiera considerar que tal criterio es ya muy antiguo, existe una resolución de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN DE LOS.- Con excepción de aquellos empleados en cuyo nombramiento se haya precisado el lugar donde prestarán sus servicios, lo que crea en su favor el derecho de no ser movilizados, los titulares de las unidades burocráticas están facultados de cambiar de adscripción a sus subordinados cuando así lo requiera el buen servicio, sin que estén obligados a probar la necesidad del cambio, pues la apreciación de lo que conviene al buen servicio es un acto subjetivo de cada titular que puede, en ocasiones, tener hasta la categoría de acto reservado, además de no exigirlo así la Ley aplicable que nada dispone acerca de cuando y cómo tendría que probarse la necesidad de la medida". Jurisprudencia. Apéndice 1975.- V Parte Cuarta Sala, tesis 268. p.253.

Aun cuando el artículo 27 de la Ley establece que el trabajador disfrutará de un día de descanso por cada seis de trabajo, por acuerdo del Presidente de la República, que apareció en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1972, ahora el descanso es de dos días corridos, que generalmente son el sábado y el domingo de cada semana, por cada cinco de trabajo. También en el mismo acuerdo se establece que deberán distribuirse las horas correspondientes al sábado entre los cinco días, pero de hecho las jornadas continuaron siendo iguales, esto es de seis o siete horas.

Conforme a lo dispuesto por la Ley en su artículo 46 fracción V, inciso j), el Titular deberá solicitar previamente la autorización del Tribunal para cesar a un trabajador, pudiendo suspenderlo o cambiarlo de adscripción provisionalmente, mientras obtiene la resolución, pero en la práctica esto viene a ser letra muerta; los Titulares o representantes cesan de hecho a quien desean, y después acuden al Tribunal, si es que el cesado demanda, para acreditar que sí existieron causales para la terminación unilateral de la relación de trabajo. Aun cuando esto no debiera ser aceptado, ya que no se actúa conforme a derecho, el Tribunal sí acepta la excepción y las pruebas relativas; al efecto, existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS SIN AUTORIZACIÓN DEL TRIBUNAL.- Cuando el Titular de una Dependencia burocrática expone por vía de excepción las causa que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal de Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal". Jurisprudencia. Apéndice 1917-1975 V Parte, 4a Sala, Tesis 270 pág. 255 y 256.

Es decir, que aunque en su comentario al artículo 46 el maestro Alberto Trueba Urbina afirma que está fortificada la estabilidad o inamovilidad de los trabajadores al servicio del Estado con esta disposición, la realidad desmiente al ilustre jurista.

En el artículo 50 se establecen como elementos para ascenso escalafonario en primer lugar los conocimientos, en segundo la aptitud y en tercero la antigüedad; en esto se anticipó la Ley Federal del trabajo, que no contiene disposiciones contra el escalafón ciego sino hasta la Ley de 1970, siete años después.

Algunos otros aspectos de la Ley se verán comentados en el desarrollo de este trabajo.

III.- EL ESTADO COMO JUEZ Y PARTE EN LAS RELACIONES LABORALES

A. LA AUTONOMÍA SINDICAL

Desde antes del surgimiento de los grandes sindicatos nacionales que conocemos, era muy verificable la tendencia por parte del aparato estatal a subordinar a los trabajadores. Esto se comprueba fácilmente por lo menos desde la conocida alianza de la Casa del Obrero Mundial con el gobierno de Venustiano Carranza. Asimismo, en la fundación de lo que probablemente fue la más importante central obrera posrevolucionaria, la CROM (1918), es bien sabida la intervención directa del general Alvaro Obregón. En la diversidad de corrientes de esta Central, por cierto, algunas pugnaban ya por la inmediata reglamentación del artículo 123 constitucional. Esa tendencia se consolida con la creación del PNR (1929), que se constituye fundamentalmente mediante la afiliación por sectores: el obrero, el campesino, el llamado popular y el militar (posteriormente, este último fue excluido). Desde 1936, año en que la CTM se instala hegemónicamente en el movimiento obrero organizado, dicha central se convertiría en el pilar principal de lo que habría de ser, con el tiempo, el partido oficial esto es, el PRI, descendiente del PNR, mediante el voto corporativo. Esta forma de afiliación e inducción del voto ha sido siempre eminentemente anticonstitucional, porque viola las garantías individuales de los trabajadores.

LA CTM, en los artículos 106 y 107 de su estatuto, establece la afiliación obligada al PRI, y en el último de los numerales citados establece

concretamente que "sus componentes en lo individual y sus agrupaciones en lo colectivo, lo son asimismo del instituto político", es decir, del PRI. Lo mismo ocurre con otras muchas centrales obreras oficialmente minoritarias, así como con la mayor parte de los principales sindicatos.

Es evidente, así, la vinculación estrecha, orgánica, entre las asociaciones sindicales y el Estado, por lo que resulta difícil "aceptar una supuesta autonomía que esté subordinada a las consignas que el partido o los propios detentadores del poder lanzan a los sindicatos leales". (1)

En cuanto a la autonomía jurídica, se afirma también que es bastante dudosa.

El artículo 123 constitucional no prescribe condiciones a los obreros o a los empresarios para formar sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera. Pero las leyes reglamentarias de los apartados A y B del mencionado precepto, sí establecen restricciones:

En ambas legislaciones se obliga a los sindicatos a registrarse ante la autoridad competente. Esto podría entenderse como una simple forma administrativa para el acreditamiento de la personalidad. Pero es el caso que sin la constancia correspondiente, los representantes sindicales no pueden actuar legalmente.

(1) Néstor de Buen, Organización y funcionamiento de los Sindicatos, México, Porrúa, 1983, p. 20.

La obligación la tienen las directivas sindicales de rendir cuentas ante la autoridad, cada seis meses, por lo menos, de la administración del patrimonio sindical.

Los sindicatos deben informar a las autoridades del trabajo respecto de todo aquello que estas le requieran, y comunicar a la autoridad regional, dentro de los diez días siguientes al nombramiento, los cambios de su directiva y las modificaciones de los estatutos. Por lo menos cada tres meses, deben dar aviso de las altas y bajas de sus afiliados.

Es necesario hacer notar que existe una evidente desvinculación, en este sentido, entre el mandamiento constitucional y la ley reglamentaria. Es claro que el legislador ha contravenido el espíritu de nuestra Ley Fundamental, hasta el punto de sustituirlo con el "espíritu" de hacer nugatorios los derechos laborales fundamentales.

La autonomía, referida a los sindicatos, representa una libertad de movimientos o de acción que es consecuencia del ejercicio de derechos subjetivos de índole social. Así entendida, es evidente que esa libertad está siendo coartada, tanto por la legislación reglamentaria como por los apartados administrativos.

En el caso de México, mientras el sistema político continúe controlando y manipulado al sindicalismo como lo ha venido haciendo mediante un ya añejo contubernio con los líderes, no podremos hablar de autonomía sindical.

1.- LOS TRIBUNALES DE TRABAJO EN MEXICO, FICCIONES Y REALIDADES

La realidad normativa y práctica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y de los Tribunales laborales nos lleva a reflexionar acerca de su constitucionalidad, porque es cuestionable su carácter de órganos jurisdiccionales o de derecho, y porque la experiencia cotidiana ha demostrado su ineptitud para actuar imparcialmente.

Un replanteamiento de la legislación laboral debe abordar este problema a fondo, superando las discusiones puramente doctrinarias.

El derecho laboral, en su conjunto, no es estático, y su dinamismo no solamente depende de la literalidad del texto legal, sino que comprende también la aplicación y eficacia real de ese texto.

Como se sabe, los Tribunales y Juntas de Conciliación y Arbitraje dependen del Poder Ejecutivo Federal, o de las Entidades federativas. Su competencia se define según a reglas previstas por la propia legislación laboral.

La legislación vigente, faculta expresamente al presidente de la República, a los gobernadores de los estados, así como a una delegación del Departamento del Distrito Federal para que nombren a los titulares de los Tribunales de

trabajo que les correspondan. También los faculta para delimitar la jurisdicción territorial y disponer su integración y funcionamiento. Su subordinación presupuestal, es, por ende, también absoluta.

Difícilmente podría pensarse que existe autonomía en los presidentes de los Tribunales Federales o locales en la toma de las decisiones que les competen, así como en las resoluciones que dictan, en virtud de que, según la competencia "jurisdiccional", ya sea local o federal están sujetos a una serie de líneas políticas trazadas por el gobierno en turno.

La Constitución, en la fracción XX del Artículo 123, determina la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Respecto de su integración, dispone que sea formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno.

Pero si no existe representatividad de los trabajadores, es decir, si partimos de la idea de que, como se ha dicho, no hay autonomía sindical, ni organización independiente respecto de los aparatos del Estado o del propio partido oficial, la legitimación de dichos tribunales, así como sus resoluciones, son contrarias al espíritu del precepto constitucional, porque su comportamiento responde de necesidad a consideraciones de índole política, porque generalmente prolongan, degradan o dejan morir de muerte natural los conflictos colectivos o individuales que se les plantean.

La representación del capital ante los Tribunales de Trabajo, es también, bien vista, una ficción, toda vez que tampoco escapa al fenómeno de corporativización y porque las políticas gubernamentales, por sí solas, propenden a favorecer al capital en su conjunto. Esta situación de representación realmente única, se da en todos los organismos o instituciones en que opera el llamado tripartismo: Seguro Social, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las utilidades de las Empresas, etcétera.

Considerando lo anterior, habría que hacer un replanteamiento acerca de la independencia, autonomía y eficacia conforme a derecho de los Tribunales de Trabajo. Podría pensarse en su adscripción al Poder Judicial Federal, o Local, según sea el caso, aunque ciertamente esto, por sí solo, no garantizaría su total autonomía. Asimismo habría que ajustar su normatividad a lo estipulado por el artículo 123 constitucional, y no al capricho de políticas económicas y sociales que ponen en riesgo de abandono, persecución y sumisión forzosa a las organizaciones de trabajadores independientes y a las que pretendieran independizarse.

2. LA RELACIÓN LABORAL BUROCRÁTICA

La teoría de la relación de trabajo tiene su origen en la intervención del Estado en la reglamentación de las condiciones a que dicha relación debe ceñirse. La teoría contractual parte de la adecuación de las voluntades para la prestación de un servicio, pero en la realidad cada vez es menos patente esa voluntad entre otras cosas, por la existencia de normas que regulan diversos aspectos (salarios, jornadas, prestaciones sociales, etc.), por la existencia de condicionamientos para los ascensos y calificaciones de los trabajadores y, en muchos casos (en México podríamos decir que en todos ellos) son los sindicatos los que proporcionan los trabajadores, independientemente de la voluntad del empleador, y aun, en muchas ocasiones, sin siquiera la intervención de éste, que se limita a recibir al trabajador enviado y pasarlo al lugar en que debe laborar. Así pues, la existencia de la voluntad contractual autónoma es cada vez menos cierta.

La simple prestación del servicio que crea la recíproca obligación del pago del salario, constituye una fuente de obligaciones de la que, en su caso, deriva el contrato de trabajo.

En la Ley Federal del Trabajo anterior (1931-1970), se establece que la falta de contrato escrito siempre imputable al patrón, y que aquél se supondría existente por la sola prestación del servicio. La nueva Ley, ahora en vigor,

adoptó expresamente la teoría de la relación de trabajo, cuando en otro párrafo del artículo 20 señala que la relación de trabajo se equipara en todos sus efectos al Contrato de Trabajo.

Pero ¿qué es en sí la relación de trabajo? Podríamos afirmar que es la propia realización de las condiciones necesarias para que existan las mutuas obligaciones entre las partes patrón-trabajador. En efecto, cuando ya sea por contrato individual (verbal o escrito) o por la inclusión del trabajador en los términos de la contratación colectiva, aquél presta los servicios de su especialidad, aparecen las condiciones esenciales de : a).- Servicio personal, b).- Subordinación y c).- Derecho a percibir el salario y la correlativa obligación del pago del mismo. Como esta relación no está sujeta a la sola voluntad de las partes, sino a las normas creadas por la Ley o la contratación colectiva, aun cuando no pudiera afirmarse que exista un contrato en el sentido estricto de la palabra, se habrían creado obligaciones mutuas, y ellas son las que constituyen los elementos de la relación de trabajo.

En el establecimiento de la relación laboral entre el Estado y quienes le prestan sus servicios no siempre puede darse esa forma de reconocimiento a que antes aludimos y que se denomina "la relación de trabajo", que permite presumir su existencia. Un ejemplo son los trabajadores de confianza.

En los casos el llamado "nombramiento", que es un documento emitido por funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las

modalidades previstas por la Ley Orgánica relativa y por el presupuesto de la dependencia de que se trata, su existencia legal es necesaria, imprescindible, para que pueda establecerse la relación entre el Estado, a través de cualquiera de sus dependencias, y aquéllos que son los empleados, es decir los servidores públicos.

El Estado cumple con dos funciones específicas que son, una, de carácter administrativo, y otra de carácter de autoridad. Si la designación o nombramiento de un servidor público no puede ser el producto de un acto de autoridad, pues no se le obliga a la aceptación del nombramiento, debe entenderse que se trata de un acto administrativo.

Claro que en ocasiones los actos administrativos se unen o confunden entre sí, pero no podemos llegar a esa confusión en el acto del nombramiento.

El doctor Héctor Garcini Guerra dice al respecto, "...el resultado final del acto, la relación de empleo, sólo se produce cuando concurren las manifestaciones de la voluntad de la administración y del particular designado". Es decir, que se requiere la aceptación del cargo, pero en las condiciones que el Estado señala; la voluntad del particular solamente está referida a la aceptación o no del empleo, pero nunca a las condiciones del mismo, como podrían señalarse las jornadas y horarios de trabajo, el salario y la categoría del puesto, que siempre son fijados por el Estado.

Estimado así, el nombramiento sería un acto regido por el Derecho Administrativo, pero el tratadista Bethelmy sostiene que se trata de un acto de autoridad, ya que se está ejerciendo un poder de mando.

La Ley relativa al servicio público reconoce expresamente la condición de "trabajadores" en los servidores del Estado. Así se reconoció desde la expedición en 1938 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del los Poderes de la Unión y se mantuvo el criterio cuando se promovió la creación del apartado "B" del artículo 123 Constitucional y las sucesivas leyes reglamentarias que del mismo se han expedido a partir de 1936 bajo el rubro de : "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado".

La razón de la diferenciación de las relaciones de trabajo que existen entre de los trabajadores del Estado con los trabajadores de la empresa privada -que por cierto es muy discutible- suele sustentarse en una diferenciación de objetivos. Mientras que los objetivos de los patrones privados están circunscritos a la obtención de utilidades, es decir que tienen finalidades esenciales de lucro, los del Estado se encaminan teóricamente a servir y atender mejor el bienestar general, que es su obligación legal, política y administrativa.

B. LAS NORMAS AUTOAPLICATIVAS DEL ESTADO EN MATERIA DE HUELGA EN LA LEGISLACIÓN LABORAL BUROCRÁTICA

1. LA RESTRICCIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO PARA EJERCER EL DERECHO DE HUELGA.

La huelga, como recurso de hecho o ejercicio de un derecho, presupone necesariamente el pleno reconocimiento de la libertad sindical, cualquiera que sea la acepción jurídica que se atribuya a esta libertad. En sentido estricto, la huelga constituye uno de los instrumentos fundamentales de la actividad sindical, junto a la participación activa, la negociación colectiva y la representación en organismos laborales. Como parte de tal actividad, el derecho de huelga puede resultar afectado tanto por su régimen jurídico como por el que reglamenta el resto de las libertades sindicales.

La libertad sindical podría concebirse en su dimensión individual como el acceso libre y espontáneo a un sindicato ya constituido, como la aptitud de participar en su constitución, o como la negativa a sindicalizarse.

Cualquiera que sea la opinión que predomine acerca de la naturaleza de la acción que se ejerce para integrar o formar parte de una asociación profesional, es evidente que la libertad sindical atañe, propiamente, a la creación y función del sindicato mismo.

Largo y penoso fue el trayecto desde el primer intento sindical hasta el reconocimiento de este derecho. En México, como en otras partes, evolucionó de un hecho reprimido a otro permitido y luego instituido legalmente, pero de tal manera condicionado por el Estado, que su ejercicio se ha vuelto extremadamente difícil.

Bajo el esquema de su actual reglamentación, se condiciona la existencia del sindicato al requisito de su registro, cuya concesión depende, a pesar de las disposiciones legales que buscan atenuar la arbitrariedad, de la voluntad o discrecionalidad del gobierno. Los sindicatos incómodos a la política laboral oficial difícilmente advendrán a la vida jurídica.

El determinismo legal en el contenido de los estatutos es otro condicionante de la vida y de la función sindical. Las exigencias jurídicas, que se imponen como modalidad estructural, fracturan la autonomía que requiere el sindicato para cumplir su propósito, autonomía cuyo disfrute pleno liberaría, al mismo sindicato, de la observancia de ciertas disposiciones legales que hoy lo obligan a informar de cada cambio que se produce en la composición del órgano representativo.

El exceso en la reglamentación no sólo desvirtúa la libertad de asociación, sino que además entorpece el ejercicio de las tareas sindicales, dado el reducido margen en que las organizaciones se desempeñan.

Junto con las vicisitudes apuntadas, el derecho de huelga ha sido también desnaturalizado en razón de la inadecuada reglamentación que legitima su ejercicio.

La huelga, considerada como institución jurídica, permite, según De la Cueva, una doble definición: legal y doctrinal. En cuanto a la primera, el artículo 440 de la Ley Federal del Trabajo la describe como "la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores".⁽¹⁾

Entre las muchas definiciones doctrinales que transcribe en su obra Néstor de Buen, está la de GALLART FOLCH, quien propone, en una definición que se extiende a cuestiones políticas, que por "huelga debe entenderse la suspensión colectiva y concertada del trabajo, realizada por iniciativa obrera, en una o varias empresas, oficios o ramas de trabajo con el fin de conseguir objetivos del orden profesional, político, o bien manifestarse en protesta contra determinadas actuaciones patronales, gubernamentales y otras".⁽²⁾

Después de restringir el concepto a la huelga laboral y de señalar que la definición debe considerar los hechos que la ponen de manifiesto: la suspensión de labores, y su finalidad inmediata, el mismo De Buen caracteriza a la huelga como "la suspensión de labores en una empresa o establecimiento, decretada por los trabajadores, con el objeto de presionar al patrón, para la

(1) El nuevo derecho mexicano del trabajo, Editorial Porrúa, 1979, p. 587.

(2) Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa S.A., 1979.

satisfacción de su interés colectivo".⁽³⁾

Aparte de que la mayoría de las definiciones invocadas reconocen a la huelga un alcance estrictamente laboral y de que revelan la concepción particular de cada uno de sus autores, la coincidencia en cuanto a los hechos que denotan este fenómeno social y jurídico, permiten destacar de esas definiciones ciertos aspectos que lo delinear y caracterizan.

Es evidente, en primer término, que la suspensión de labores y la finalidad que persigue, califican a la huelga como un medio de presión en contra del patrón para la obtención -según De Buen- de un propósito colectivo.⁽⁴⁾ Este mismo carácter lo advierte De la Cueva al señalar: "El movimiento obrero nació como un instrumento de lucha de la clase trabajadora en contra del capital con una finalidad de múltiples matices: primeramente, conquistar su derecho a la existencia -libertad sindical y reconocimiento de los sindicatos de trabajadores-, en segundo término, romper el principio de que toda controversia deba someterse al conocimiento y decisión de los tribunales estatales, reconocimiento del derecho de huelga como un procedimiento legítimo para buscar la autocomposición del conflicto..."⁽⁵⁾

En cuanto a lo mismo, Carlos Puig Hernández señala:

(3) Ob. cit. p. 782

(4) Ob. cit. p.782

(5) Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo,....p.213.

"En primer lugar, debemos consignar que la huelga se ha considerado como un medio directo, esto es, un recurso en la estricta acepción de la palabra (acción de recurrir a una persona o cosa) y no en su sentido procesal jurídico, que los trabajadores utilizan libremente, sin ninguna interposición, o sea, que la suspensión de labores para conseguir las finalidades que hemos mencionado, se lleva a cabo para presionar al patrón..."⁽⁶⁾

En una expresión dialéctica que ubica a la huelga en el contexto de la lucha de clases, Alberto Trueba Urbina califica a la huelga como forma de autodefensa que se emplea para enfrentar la superioridad económica de los patrones. Dice este autor: "En otro orden de ideas, la autodefensa obrera por medio de la huelga no es una manifestación de venganza primitiva, sino fórmula jurídica indispensable para colocar a los débiles en un mismo plano de igualdad frente a los detentadores del poder económico".⁽⁷⁾ A ello agrega el mismo autor: "Es cierto que la huelga en sí es una coacción sobre los patrones para imponerles condiciones de trabajo favorables a los obreros..."⁽⁸⁾

Un tercer carácter, que podría derivarse como consecuencia lógica de los primeros, es el que distingue a la huelga del conflicto que la provoca. Esta particular diferencia la señala Enrique Calderón cuando expresa:

Importa, desde luego, no confundir la huelga -el hecho del recurso a la

(6) *Teoría y Práctica de la huelga en México*, Editorial Porrúa S.A. 1989, p.151

(7) *Evolución de la Huelga*, Ediciones Botas, 1950, p.135

(8) *Ob. cit.*, p 135

violencia- con el conflicto colectivo de trabajo que la origina. La huelga no es en sí misma sino el resultado de un conflicto, la crisis que tiende a conseguir el equilibrio entre diversos factores de la producción...(9) Lo mismo opina J. Jesús Castorena al indicar que "la huelga en sí misma no es, propiamente hablando, un conflicto de trabajo, es la exteriorización de un conflicto entre obreros y patrones", que obliga a "distinguir la huelga en sí, del conflicto que da lugar a ella".(10)

Hasta aquí hemos analizado los diferentes criterios doctrinales con relación a la huelga y sus elementos. Respecto a los trabajadores al servicio del Estado, podrán hacer uso del derecho de huelga si se cumplen los requisitos de Ley y "cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que el artículo 123 constitucional, apartado B, consagra".

La restricción es grave, ya que sería preciso definir cuándo la violación es general, si cuando afecta a todos, a una gran parte o a los trabajadores que laboran en una determinada sección de la dependencia. Si es el primer caso, resultará muy difícil de comprobar la violación cuando se trata de dependencias que cuentan con miles de empleados, como es el caso de Educación Pública, Obras Públicas, Recursos Hidráulicos y otras similares. En todo caso, la ley reglamentaria vagamente da cierta salida a esta cuestión en su artículo 93 al señalar que la declaración de huelga es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores, y esa mayoría debe ser de las dos terceras partes

(9) Citado por Carlos Puig Hernández, ob. cit. p.168

(10) El derecho de huelga en México.,SPI, 1931, p. 94.

de los trabajadores de la dependencia afectada.

La huelga podrá realizarse en una o varias dependencias de los poderes públicos, pero con la taxativa ya mencionada respecto de la Constitución, es decir que se trate de una violación de derechos en forma general y sistemática.

En resumen, podemos decir que nuestra legislación reconoce el derecho de huelga para los trabajadores del Estado, pero que dadas las condiciones y requisitos señalados en la propia legislación, la huelga resulta casi imposible.

2. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REQUISA.

La requisita es uno de los medios que utiliza el Estado para restringir los derechos colectivos de los trabajadores al servicio del Estado en caso de huelga, de una o varias dependencias del sector central o paraestatal, pretendiendo fundar su acción en el artículo 29 Constitucional que a la letra dice: Art. 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocara sin demora al Congreso para que las acuerde".⁽¹⁾

La suspensión de garantías es un fenómeno jurídico-constitucional que tiene lugar como antecedente necesario para que la actividad gubernativa de

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

emergencia pueda válidamente desarrollarse. Sin que previamente se decreta la suspensión mencionada por los medios y autoridades a que alude la Ley Fundamental, la labor del gobierno estatal tendiente a prevenir o remediar los males públicos inherentes a la situación anormal, será jurídicamente inválida, teniendo el gobernado el derecho de oponerse a ella a través de los conductos que, como el juicio de amparo, la Constitución le brinda. En consecuencia, antes de que las autoridades del Estado estén en condiciones de hacer frente a la situación de emergencia, deben suspender las garantías individuales que constituyen un obstáculo al desarrollo rápido y eficaz de la actividad estatal-autoritaria de prevención o remedio.

Ahora bien ¿en qué estriba la suspensión de garantías individuales? Esta implica la cesación de vigencia de la relación jurídica que importa la garantía individual, o sea, la paralización de la normatividad de los preceptos constitucionales que la regulan. Consiguientemente, a virtud de la suspensión de garantías individuales, tanto los derechos públicos subjetivos como las obligaciones estatales que se deriven o emanan de la relación jurídica que aquéllas entrañan, dejan de tener eficacia, ejercitabilidad o exigibilidad jurídicas. Por ende, ni el gobernado o sujeto activo de dicho vínculo puede ejercitar los mencionados derechos de que es titular, ni el Estado y sus autoridades están obligados a observarlos o cumplirlos. A consecuencia de la suspensión de las garantías individuales, tanto los preceptos constitucionales que las consagran como las leyes reglamentarias u orgánicas respectivas dejan de estar vigentes.

El artículo 29 constitucional menciona como causa específicas que originan el estado o situación de emergencia que provoca, a su vez, la suspensión de garantías individuales, las siguientes: invasión (o sea la penetración en territorio nacional de fuerzas armadas extranjeras), perturbación grave de la paz pública (es decir, alteración de la vida normal del Estado o de la sociedad mediante motines, revoluciones, asonadas, rebeliones, etc.), o cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grande peligro de conflicto (guerra, epidemias, etc.). Como se ve el señalamiento de las causas especiales originadoras de la suspensión de garantías individuales no está expresado en forma limitativa o taxativa, sino enunciativa, puesto que deja al arbitrio y discreción de las autoridades, la estimación de la índole y gravedad de una situación de hecho susceptible de provocar la cesación de vigencia de las garantías individuales.

De acuerdo con el artículo 29 de la Constitución, solamente el presidente de la República (2), (de conformidad con los Secretarios de Estado, jefes de departamentos autónomos y Procurador General de Justicia), tiene la facultad de tomar la iniciativa para suspender las garantías individuales, la cual, para que produzca el acto jurídico suspensivo propiamente dicho, y por ende, para que surta sus efectos legales, requiere de la aprobación del Congreso de la Unión o, en los casos de receso de éste, de la Comisión Permanente. En un decreto de suspensión de garantías individuales tienen injerencia el Ejecutivo

(2) Así lo ha establecido la Suprema Corte en una tesis (informe correspondiente al año de 1943, pág. 71. Segunda Sala).

Federal como autoridad a quien exclusivamente compete la iniciativa, y el Congreso de la Unión, injerencia que se traduce en la realización de dos actos diferentes imputables a cada uno de dichos Poderes, a saber, al primero, la formulación de los términos jurídicos en que operará la suspensión, y al segundo, la aprobación de los mismos y de la iniciativa correspondiente propiamente dicha. En cada uno de esos dos actos en que se revela el proceso de la expedición del decreto de suspensión de garantías individuales, tanto el Ejecutivo Federal como el Congreso de la Unión gozan de amplias facultades discrecionales para calificar la existencia y gravedad del estado de emergencia que sea la causa de la situación suspensiva.

Hemos visto hasta aquí la forma en que el Estado, en el marco de sus atribuciones, puede suspender temporalmente las garantías constitucionales. Advertimos que no existe procedimiento legal para la requisita o requisición con la que el estado rompe el derecho de huelga de una organización sindical, fuera la que fuere, ya que si atendemos al hecho de que ésta (la huelga) debe ser calificada ante el Tribunal Federal de Trabajo en forma previa al estallamiento, y una vez reunidos los requisitos formales para que se dé la posibilidad de dicho acto, podemos deducir que se está haciendo uso de un derecho que consagra la constitución federal. Es decir, si es el Estado, a través del Tribunal, el que califica previamente la legalidad de la huelga, y es el Estado a través del Ejecutivo Federal el que vulnera en forma sistemática y autoritaria el derecho de asociación -art. 9º constitucional- y las garantías sociales que consagra el art. 123 constitucional, es el Estado mismo el que

provoca estos enfrentamientos, es el que auspicia y consiente esta ilegalidad, en la que el único interés que realmente se ve afectado es el de la clase trabajadora.

Estamos de hecho frente a un conflicto real de atribuciones que traspasa la barrera de las garantías individuales y sociales.

Se dice que cuando es suspendido un servicio público a través del uso del derecho de huelga, se afecta el interés de la comunidad y por eso el Estado actúa de esta forma. ¿En dónde queda, entonces, el interés de la clase trabajadora? ¿en dónde quedan entonces los derechos constitucionales consagrados para trabajadores? ¿no es, acaso, el Estado el que debe tutelar los derechos obreros?

IV.- CONSIDERACIONES FINALES

El desarrollo histórico del derecho mexicano del trabajo explica el malestar y las inquietudes sociales, causas que llevaron a la transformación política, social y económica que se inició en 1910; siglos pasados en los que encontramos elementos, doctrinas y aún ordenaciones jurídicas que tuvo que romper el derecho del trabajo para poder nacer.

El siglo XIX mexicano no conoció el derecho del trabajo: en su primera mitad, continuó aplicándose el viejo derecho español, Las Leyes de Indias, las Siete Partidas, la Novísima Recopilación y sus normas complementarias.

La Revolución de Ayutla, la segunda de las tres grandes luchas de México para integrar su nacionalidad y conquistar su independencia y la libertad y justicia para sus hombres, representa el triunfo del pensamiento individualista y liberal, porque lo más importante para los hombres de entonces era poner fin a la dictadura personalista de Santa Anna y conseguir el reconocimiento de las libertades consignadas en las viejas declaraciones de derechos.

La Declaración de derechos de aquella asamblea, y dentro de sus disposiciones, son particularmente importantes para el tema que nos ocupa, los artículos. 4o, 5o y 9o, relativos a las libertades de profesión, industria y trabajo, al principio de que "nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin

justa retribución y sin su pleno consentimiento", y la libertad de asociación.

En dos ocasiones se propuso el Congreso la cuestión del derecho del trabajo, pero no se logró su reconocimiento, pues el valor absoluto que los defensores del individualismo atribuían a la propiedad privada y la influencia de la escuela económica liberal, constituyeron obstáculos insalvables. Ignacio Ramírez reprochó a la comisión dictaminadora, el olvido de los grandes problemas sociales, puso de manifiesto el dolor y la miseria de los trabajadores, habló del derecho del trabajador a recibir un salario justo y sugirió que la asamblea se avocara al conocimiento de la legislación adecuada para resolver aquellos graves problemas; pero los diputados no adoptaron ninguna decisión.

Los grandes intentos de los liberales se introdujeron lentamente en las conciencias de las clases obrera y campesinas de la época, obligando incluso al príncipe austríaco a mantener un espíritu más liberal que los hombres que le ofrecieron una corona ilusoria, suscribiendo el Estatuto Provisional del Imperio y la Ley del Trabajo del Imperio, ambas de 1865, que contenían disposiciones que representan un esfuerzo generoso en defensa de los campesinos y trabajadores.

La vigencia de la Constitución de 1857 confirmó entre nosotros la era de la tolerancia. Surge entonces el Código Civil de 1870, en el que nuestros juristas con un sentido humano de larga tradición, procuraron dignificar el trabajo declarando que la prestación de servicios no podía ser equiparada al contrato

de arrendamiento, porque el hombre no es ni podrá ser tratado como las cosas. Sin embargo, la condición de los trabajadores no acusa mejoras importantes en aquellos años.

El año de 1906 fue testigo de dos grandes episodios de la lucha de clases. Los obreros mineros de Cananea declararon una huelga para obtener mejores salarios y suprimir los privilegios que la empresa otorgaba a los empleados estadounidenses, obteniendo, como resultado el aplastamiento del movimiento hecho por el gobernador de Sonora, Izábal con ayuda de las tropas de los Estados Unidos del Norte.

En el mes de noviembre del mismo año, se iniciaron las escaramuzas en la industria textil: los empresarios de Puebla impusieron un reglamento de fábrica que destruía la libertad y la dignidad de los trabajadores, y éstos se declararon en huelga, pero los empresarios poblanos convencieron a los dueños de fábricas para que decretaran un paro general; los obreros acudieron al general Díaz para que arbitrara el conflicto; el gobierno tuvo su última oportunidad histórica, pero no supo aprovecharla, y selló su destino; su caída era cuestión de tiempo. La burguesía mexicana, heredera del conservadurismo de la Colonia, consiguió que el general Díaz diera el triunfo a los empresarios. La única dádiva que lograron los obreros consistió en la prohibición del trabajo de los menores de siete años.

El partido liberal, cuyo presidente era Ricardo Flores Magón, el día 10. de julio

del año trágico de 1906, publicó un manifiesto y programa, que constituye el documento pre-revolucionario más importante en favor de un derecho del trabajo, cuyos principios e instituciones están delineados claramente en nuestra Declaración de Derechos Sociales.

En la última década del régimen del general Díaz, se impulsó en el Estado de México y Nuevo León la condición de que era indispensable normar los accidentes y riesgos de trabajo: en 1904 y 1906 se dictaron leyes protectoras e indemnizaciones a las víctimas de los riesgos de trabajo respectivamente en los estados mencionados.

La inquietud social y política creció a partir de 1900, hasta hacerse incontenible en 1910: una población campesina que transportaba una servidumbre de miseria, peor tratada que las bestias de carga y de tiro que usaban los amos, y una condición social que únicamente podía mantenerse por la férrea dictadura de los jefes políticos y por la acción de los rurales. La clase media se ahogaba frente a los cuadros de la burocracia, cerrados a todas las personas que no pertenecieran a las clases privilegiadas. Los mexicanos despertaron por tercera vez, después de la Guerra de Independencia y de la Revolución Liberal y se prepararon para la que sería la primera Revolución Social del siglo XX.

Otra vez surgió el problema del Plan de Ayutla de 1854: la cuestión fundamental para los hombres de aquellos años, acción imperiosa para cualquier acción posterior, consistía en poner fin a la dictadura gubernamental,

que ya no era tanto el general Díaz cuanto de la burguesía territorial y del grupo llamado de los científicos, la que se había impuesto al anciano dictador.

Francisco I. Madero expidió el 5 de octubre de 1910 el Plan de San Luis que desconocía al régimen porfirista y convocaba al restablecimiento de la Constitución y a la introducción del principio de no reelección.

Hechos de sangre que con el tiempo dieron punto de partida a la transformación de la revolución de política en social.

Los Convenios de Ciudad Juárez pusieron fin al gobierno del general Díaz y es discutible si aquí se enterraron los principios sociales de la revolución; lo cierto es que los gobiernos de De la Barra y Madero defraudaron los anhelos y esperanzas de los campesinos y motivaron la rebelión del caudillo sureño Emiliano Zapata, reencarnación del alma y pensamiento de Morelos, con la nueva bandera de la revolución: "Tierra y Libertad".

En 1911 a 1913 se sucedieron los gobiernos de Francisco León de la Barra y de Francisco I. Madero y la traición militar de Victoriano Huerta. Una vez más se irguió el pueblo de México en defensa de su Ley Fundamental, del sistema federal y de la legitimidad de sus gobernantes.

El gobernador de Coahuila y la Legislatura del Estado, el 19 de febrero de 1913, negaron la legitimidad del usurpador e invitaron a las entidades

federativas a luchar por sus derechos. El Plan de Guadalupe condensó los propósitos de la lucha por el restablecimiento de la vigencia de la Constitución violada; en él, el ejército del pueblo se llamó constitucionalista, nombre que se aplicó después al movimiento revolucionario. De él nacieron: la nueva Constitución de 1917, la primera Declaración de Derechos Sociales de la historia y el Derecho Mexicano del Trabajo.

La Constitución de 1917 estableció los principios fundamentales del Nuevo Derecho del Trabajo, conquista histórica que devuelve al trabajador su dignidad de ser humano. Pero no fue sino hasta el año de 1931 que surgiera la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del artículo 123 Constitucional.

El artículo 2o de la Ley Federal del Trabajo de 1931, dispuso que "las relaciones entre el estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidieran".

La burocracia sintió en su cuerpo la injusticia del sistema, por la falta de un mínimo de derechos por la prestación de su trabajo y porque cada vez que cambiaba el titular de una dependencia gubernamental se producía un cese colectivo, además de que apoyó y participó con sus hermanos de clase para la formación de la Ley Federal del Trabajo y fue excluida expresamente de ésta sin mediar razón o justificación alguna.

Posteriormente se estableció la Ley y la doctrina de que los trabajadores que

prestan sus servicios al Estado no son sujetos de la Ley Federal del Trabajo, en virtud de que las relaciones de trabajo se diferencian una de otra por los fines que persiguen los sujetos de la relación laboral. Es decir, la Ley Federal del Trabajo protege las relaciones del Capital y el Trabajo como factores de la producción -con ánimo de lucro- o sea, en funciones económicas, y porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objetivo de control para la convivencia de los componentes de la sociedad.

Muy a pesar de esto, en 1934 el general Abelardo L. Rodríguez expide un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil, que rigió hasta el 30 de noviembre del siguiente año. En 1938, el Congreso General a propuesta del general Cárdenas aprobó una Ley que se conoce con el nombre de Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, reformado en 1944 por el general Avila Camacho. Pero aún así, los trabajadores públicos carecieron de una protección constitucional.

En 1959, el presidente López Mateos envió una iniciativa de adiciones a la Constitución en la que sugería que se adicionara al texto del artículo 123 un apartado "B" que contuviera la Declaración de Derechos Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y de los gobiernos del Distrito y territorios federales. En 1960 fue aprobada la adición, y tres años después se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Me parece que es muy sutil la diferencia que se establece entre el origen de la LFT y LFTSE, toda vez que en ambos casos se establece la prestación del servicio en forma personal, subordinada y con el consiguiente pago de un salario, de naturaleza física o intelectual o ambas, al establecer el art. 2o (LFTSE) en su parte conducente, que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio: es falso que la relación jurídica únicamente se establezca entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base, toda vez que es de explorado derecho laboral que la relación de trabajo se establece por la simple prestación del servicio; lo contrario nos llevaría a pensar que solamente prestan sus servicios los trabajadores de base. El art. 3o de la LFTSE corrobora este criterio, ya que todo trabajador es la persona física que presta un servicio, físico, intelectual o de ambos géneros, y es personal, subordinado y con el consecuente pago de un salario (relación de trabajo).

En México, el Estado ha actuado como clase dirigente, ha sustituido a la burguesía nacional, de la que es parte. El proyecto reivindicado por el Estado es el que ha sido llevado a cabo, el que ha servido de orientación a la sociedad. El espacio económico con que cuentan los empresarios nacionales se ha debido a la protección y estímulo del Estado; pocas veces ha sido un campo ganado por la propia acción empresarial; esta protección y estímulo tuvieron cierta justificados al inicio del proceso de industrialización hacia adentro, porque era necesario desarrollar una economía nacional de cara a la

internacional, que ya estaba integrada y dominada por las potencias industriales de desarrollo temprano. El que la transición de una sociedad agraria a una industrial haya tenido que llevarse a cabo en tales circunstancias, implicó que fuera el Estado mismo el que adoptara el papel principal de agente de desarrollo y protegiera a la economía y al capital nacional de una competencia en condiciones de superioridad indudable. No obstante, la perpetuación de esa función del Estado ha tenido como consecuencia las limitaciones de este modelo: el capital nacional no sólo no llegó a madurar, sino que se conformó con la protección y el paternalismo estatal, al grado de depender casi totalmente de ello.

Así es como por una parte el control sobre el sistema político, y el populismo, han permitido al Estado desempeñar su papel de agente de desarrollo en un clima de estabilidad política. Por la otra, el que el Estado haya seguido una política nacionalista implicó que se haya podido desarrollar la industria con las limitaciones que conocemos actualmente, pero que sin duda han transformado al país. La política popular del Estado logró atenuar las injusticias sociales, que serían mucho más pronunciadas si no se hubiera encargado de los servicios educativos, de salud, vivienda, distribución de alimentos, etc. Pero todo ello también tuvo como consecuencia que el modelo encontrara sus limitaciones y su debilidad más significativa en el hecho de que no se hubiera logrado constituir una burguesía nacional fuerte e independiente, capaz de competir a nivel internacional, como era el objetivo inicial.

Esto se debe a una contradicción fundamental del modelo mexicano, que puede resumirse en que el papel preponderante del Estado y su control sobre la sociedad civil tuvo como resultado la débil constitución de actores sociales. Si bien ello era inevitable al inicio del proceso de desarrollo, la perpetuación de esta debilidad limita al propio desarrollo. Esta situación proviene en parte del carácter mismo del Estado mexicano, que se ha apoderado de todo el espacio político y que siempre ha considerado cualquier desarrollo social como una amenaza a su hegemonía política y, por ende, a su proyecto. En el caso de México, la débil constitución de los actores sociales, tanto de la clase obrera como de la empresarial, se debe a que, haciendo abstracción del proyecto original, en la práctica el Estado no se ha propuesto más que la creación de una base social y política sobre la cual pudiera autoreproducirse constituirse él mismo en principal agente de desarrollo. El proyecto de desarrollo promovido por el Estado, las ha conducido a la generación de actores dependientes. El Estado a impulsado la constitución de organizaciones obreras y campesinas esencialmente para incorporarlas a un sistema político sobre el cual conserva el control. Todavía más, las incluyó directamente en el seno del partido del Estado, como corporaciones que le aseguran un apoyo popular a sus políticas. Por su parte, el empresariado se ha desarrollado de la misma manera, bajo la tutela del Estado, tanto en lo que se refiere a sus posibilidades de inversión, como a su constitución como actor económico y a su organización política.

Hemos visto que una de las consecuencias de la limitada autonomía del sistema político mexicano es que el Estado mismo es el que, tempranamente y

por la vía autoritaria, institucionaliza los derechos obreros.

Esta institucionalización "desde arriba" se convierte, a su vez, en dependencia. Así, se otorgaron derechos a los obreros y se estimularon sus organizaciones antes de que surgiera una presión "desde abajo" para exigirlos. Por ello, las organizaciones, desde el momento mismo de su nacimiento, fueron poderosas políticamente, antes de tener una existencia social real. Ello ha implicado que el logro de las reivindicaciones dependa mucho más de la influencia directa al nivel político que de la capacidad de movilización. El Estado mexicano ha logrado perpetuar esta situación en la medida en que ha tenido siempre la capacidad para controlar o reprimir toda movilización. Es, al contrario, a través de los canales institucionales -centralizados en el poder ejecutivo- como se pretende siempre que sean satisfechas las reivindicaciones. Ello ha significado la politización de la acción social y la desarticulación entre el plano social y el político. La efectividad de la representación política no está definida en cuanto a su articulación hacia el grupo social o sector social que representa, sino "hacia arriba", en función de su relación con el centro de decisiones, el aparato del Estado.

El tripartismo, tal como se ha dado en nuestro país, particularmente en el ámbito laboral, constituye una ideología y una práctica que hay que remontar. Este fenómeno representa una expresión más del corporativismo. Implica la intención de incorporar al aparato estatal las fuerzas sociales en pugna, pretendiendo su conciliación y convivencia, siempre bajo el arbitrio y control del

propio Estado el que, además, es quien impone las reglas del juego.

En nuestro sistema jurídico, el tripartismo es otra fórmula más que esconde la realidad de la imposición estatal bajo la apariencia de una representación igualitaria y supuestamente representativa de trabajadores y patrones. La actuación tripartita debe manifestarse, según la Ley, durante la substanciación del juicio y hasta la formulación del laudo, que debe ser el estudio y discusión de las tres representaciones. Sin embargo, en la práctica, estos sedicentes representantes carecen de legitimidad no sólo para el ejercicio de su cargo, si no hasta de la capacidad profesional y técnica necesarias para el mismo, pero, sobre todo, de independencia de criterio así como de la convicción necesaria para fungir como auténticos representantes.

Es sabido que en el tripartismo los puestos son distribuidos, en el caso de los trabajadores, como producto de arreglos de cúpula, de distribución de espacios de poder entre las distintas centrales afiliadas al Congreso del Trabajo. En el caso de los representantes del capital, parece ocurrir lo mismo: tales nombramientos se distribuyen entre las distintas organizaciones patronales como parte de negociaciones más amplias. De hecho, la importancia real de estos puestos es casi nula en asuntos de trascendencia política, puesto que en estos casos fungen, en definitiva, como ejecutores de las decisiones de los presidentes de las juntas o del mismo Secretario del Trabajo.

Independientemente de la falta de legitimidad de estos presuntos representantes, la eficacia de su actuación como tales y la relevancia de su

labor como juzgadores también es nula. Su actividad gira entre dos extremos: o el voto indiscriminado hacia la parte en el juicio que corresponde a su sector, o bien, el voto determinado por la consigna o el arreglo económico que en ocasiones incluso puede llegar a ser contrario a la parte que representan. En ambos casos, el juicio razonado, el análisis detallado de la litis, la interpretación de los preceptos legales más adecuada a los intereses de su representación, el interés por descubrir la verdad de los hechos, está ausente.

En fin, el tripartismo en las Juntas y Tribunales de Conciliación y Arbitraje sólo ha servido para engrosar el aparato burocrático del Estado; para obstaculizar la celeridad que debería caracterizar la impartición de justicia laboral y, desde un punto de vista ideológico, para dar una impresión -falsa- de contratación. La frase "está para firma de los representantes", muy conocida, expresa bien la demora excesiva en la administración de justicia en la que los trámites de los procesos se desahogan con desquiciante lentitud y formalidad, ocupando lugar prioritario respecto de la auténtica función de juzgar.

La defensa de la teoría de la relación de trabajo como una situación jurídica y objetiva independientemente de su origen, partió de la circunstancia de que nuestro derecho del trabajo nació en la Asamblea Constituyente sin conexión alguna con el derecho civil, sino al contrario, como un derecho cuyas bases se encontraban en una decisión fundamental del pueblo y cuya misión consistía en superar, en beneficio del hombre, una concepción jurídica que hundía sus raíces en la historia hasta llegar a la solución esclavista de la locatio conductio

operarum de los jurisconsultos romanos.

La idea de trabajo subordinado no puede derivar de la obligación de cumplir el contrato, pues únicamente se realiza, esto es, existe, por el cumplimiento mismo de la obligación, por lo tanto, en el momento en que el trabajador queda enrolado en la empresa.

La aplicación del derecho del trabajo es un imperativo dondequiera que existe el trabajo humano subordinado.

La relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derecho sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos -ley y de sus normas supletorias.

La LFT, en su art. 20, define: "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario". Precepto del que se desprende la nota escanciar de la nueva idea: donde hay una prestación de trabajo subordinado, ahí hay una relación de trabajo a la que se aplicará el estatuto laboral.

El problema estriba en determinar si existe o no la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores: considero innegable la existencia de ésta por existir todos y cada uno de sus elementos en el supuesto "acto administrativo denominado nombramiento", esto es, el nombramiento según dispone el art. 12 de la LFTSE, lo expide el funcionario que tenga facultades para ello; debe contener desde luego el nombre y las generales del particular designado; la especificación del trabajo que debe realizarse y el lugar para ello; las jornadas de trabajo; las percepciones económicas (sueldo) y las prestaciones derivadas del propio nombramiento.

En el propio nombramiento debe aparecer la constancia de la toma de posesión del designado.

Considero que, por lo expuesto, se está ante una verdadera relación laboral, en la que concurren todos sus elementos, con características especiales y modalidades previstas por las Leyes Orgánicas respectivas y por el presupuesto de la dependencia de que se trata.

Es indudable que no se puede entender la discusión y celebración democrática de un auténtico contrato colectivo, si no existe previamente una directiva sindical verdaderamente representativa. Asimismo, no se puede hablar del derecho de huelga si ésta no está emplazada por una coalición o por un sindicato que se asiente en la voluntad mayoritaria de sus integrantes. Como

se advierte, la libertad sindical es base y fundamento de los derechos laborales colectivos en general.

Si bien la legislación laboral mexicana regula las relaciones sociales de producción en un país donde es dominante el sistema capitalista, en él aparecen a nivel constitucional los derechos colectivos de los trabajadores de una manera resplandeciente. Así, por lo que toca al derecho de huelga, el artículo 123 de la Constitución reconoce el derecho de los trabajadores a la misma y dispone que las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los factores de la producción o se vulneren en forma general o sistemática los derechos de los trabajadores en este precepto consagrados.

La limitación al derecho de huelga puede observarse actualmente en diversos niveles, de los cuales dos resultan fundamentales: por una parte, el concerniente al sujeto de la huelga plasmado en la Constitución y por otra, el relativo alcance de su objeto.

En relación al sujeto de la huelga, la constitución dispone llanamente que es un derecho de los obreros. Siguiendo este espíritu, las Leyes Federales del Trabajo han señalado como titular del derecho comentado a la "coalición" de trabajadores. Sin embargo, el articulado subsiguiente ha restringido en forma considerable este derecho, limitando casi su ejercicio a los sindicatos, que son considerados coaliciones permanentes. Como éstos, para causar efectos

jurídicos requieren del registro., y éste se otorga, como se sabe, por motivos políticos y no jurídicos, el derecho de huelga desde ahí empieza a ser coartado.

En cuanto al alcance del objeto de la huelga cabe señalar que, como fue señalado en la exposición de motivos del artículo 123 constitucional, el objeto de la huelga es buscar el equilibrio entre los diversos factores de la producción armonizando los derechos del trabajo con los del capital.

El equilibrio que debe existir no es limitativo, sino amplio y abarca desde el respeto que deben guardarse la empresa o el patrón con la dirigencia sindical, hasta el derecho a la contratación colectiva, las revisiones salariales, la participación en las utilidades empresariales, etc.

Cuando el desequilibrio ocurre durante la vigencia de un contrato colectivo de trabajo, existe el procedimiento relativo a la "modificación colectiva de las condiciones de trabajo". Al respecto, cabe señalar, que el ejercicio de este derecho ha resultado en la práctica nugatorio, debido al tiempo que transcurre entre la presentación de la demanda y el fallo correspondiente. La Ley establece que corresponde a los trabajadores elegir el procedimiento que a sus intereses convengan si es que se respetara el espíritu de la misma.

Además de las restricciones fundamentales señaladas, encontramos también otras importantes que debieran desaparecer. Una de ellas, que no por obvia

debe dejar de señalarse, es la relativa a la requisita. Esta, como ha sido apuntado, es anticonstitucional, toda vez que se funda en una Ley secundaria que no deriva del artículo constitucional encargado de regir las relaciones laborales. Ni existe Ley reglamentaria del propio 29 Constitucional, que determine procedimiento alguno para el caso de su actualización o ejercicio por parte del Estado. Si bien esta restricción tuvo una cierta justificación, debido a que se implementó en un período de excepción (la Segunda Guerra Mundial), su aplicación debe terminar por haber pasado ya ese período.

En todo caso, como lo señala De Buen, deben buscarse otras formas de regulación jurídica que al mismo tiempo que tomen en cuenta al interés general, no atenten contra los derechos de los trabajadores. Precisamente el argumento del "interés general" ha servido de pretexto, la mayoría de las veces para convalidar las decisiones de las autoridades para hacer nugatorio el derecho de huelga.

Por último propongo que se promuevan amplias reformas y adiciones a los ordenamientos laborales, a efecto de que se legitimen las partes de la relación laboral y se haga posible que los trabajadores puedan ejercer sus derechos llevar a cabo, con independencia y autonomía administrativa, política y social.

Que se establezcan verdaderos Tribunales del Trabajo con independencia del Ejecutivo Federal, para que en el orden jurisdiccional se apliquen las leyes con justicia y equidad bajo una estricta aplicación de la justicia social.

debe dejar de señalarse, es la relativa a la requisa. Esta, como ha sido apuntado, es anticonstitucional, toda vez que se funda en una Ley secundaria que no deriva del artículo constitucional encargado de regir las relaciones laborales. Ni existe Ley reglamentaria del propio 29 Constitucional, que determine procedimiento alguno para el caso de su actualización o ejercicio por parte del Estado. Si bien esta restricción tuvo una cierta justificación, debido a que se implementó en un período de excepción (la Segunda Guerra Mundial), su aplicación debe terminar por haber pasado ya ese período.

En todo caso, como lo señala De Buen, deben buscarse otras formas de regulación jurídica que al mismo tiempo que tomen en cuenta al interés general, no atenten contra los derechos de los trabajadores. Precisamente el argumento del "interés general" ha servido de pretexto, la mayoría de las veces para convalidar las decisiones de las autoridades para hacer nugatorio el derecho de huelga.

Por último propongo que se promuevan amplias reformas y adiciones a los ordenamientos laborales, a efecto de que se legitimen las partes de la relación laboral y se haga posible que los trabajadores puedan ejercer sus derechos llevar a cabo, con independencia y autonomía administrativa, política y social.

Que se establezcan verdaderos Tribunales del Trabajo con independencia del Ejecutivo Federal, para que en el orden jurisdiccional se apliquen las leyes con justicia y equidad bajo una estricta aplicación de la justicia social.

Crear el ambiente propicio para que las organizaciones sindicales mantengan su dignidad y respeto ante el Estado y la sociedad, en un marco de independencia total de aquéllas, para que no sirvan a intereses económicos que no encuentran eco en las bases sindicales ni en la comunidad toda, ni para fines electorales del partido oficial, mediante el voto corporativo que tanto daño ha hecho a la clase trabajadora y a la nación entera.

No basta que la normatividad laboral enuncie derechos y conquistas, si en la práctica éstos son oscurecidos por decisiones de las cúpulas obreras y del propio Estado.

V.- CONCLUSIONES

1.- Los antecedentes de la burocracia en México, explican históricamente el malestar y las inquietudes populares, que llevaron a la transformación política, social y económica que se inició en 1910; años pasados en los que encontramos elementos, doctrinas y aun ordenaciones jurídicas que tuvo que romper el derecho del trabajo para poder nacer.

2.- La constitución de 1917 estableció los principios fundamentales del Nuevo Derecho del Trabajo, conquista histórica que devuelve al trabajador su dignidad de ser humano.

La burocracia, empero, sintió la injusticia del sistema en virtud de que el artículo 2o de la Ley Federal del Trabajo de 1931 dispuso que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expedirán", quedando así expresamente excluidas de la Ley Federal del Trabajo.

Esto podría comprenderse si aceptamos la idea de que en un sistema como en el que vivimos, los gobernantes van de la mano con las clases económicamente poderosas y a la cual pertenecen, haciendo a un lado los principios sociales emanados de la Ley Suprema, y surgen únicamente para fines electorales y políticos.

3.- Las reglas que el Estado impone constantemente son contradictorias a los fines que persigue; un ejemplo, es la diferenciación que se hace entre los

trabajadores que prestan sus servicios al estado de base y los de confianza.

Es falso que la relación jurídica únicamente se establezca entre los titulares de las dependencias y sus trabajadores de base, como pretende el artículo 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que es de explorado derecho que la relación de trabajo se establece con el estado, que como persona es el ente que se obliga y adquiere derechos ante el trabajador contratado.

4.- Una contradicción fundamental del modelo mexicano, puede resumirse en que el papel preponderante del Estado y su control sobre la sociedad civil tuvo como resultado la débil constitución de actores sociales. Si bien ello era inevitable al inicio del proceso de desarrollo, la perpetuación de esta debilidad limita al propio desarrollo. Esta situación proviene en parte del carácter mismo del Estado mexicano, que se ha apoderado de todo el espacio político y que siempre ha considerado cualquier desarrollo social como una amenaza a su hegemonía política y, por ende, a su proyecto.

5.- En el caso de México, la débil constitución de los actores sociales, tanto de la clase obrera como de la empresarial, se debe a que, haciendo abstracción del proyecto original, en la práctica, el Estado no se ha propuesto más que la creación de una base social y política sobre la cual pudiera autoreproducirse para constituirse él mismo en principal agente de desarrollo.

6.- Una de las consecuencias de la limitada autonomía del sistema político mexicano es que el Estado mismo, tempranamente y por la vía autoritaria, institucionaliza los derechos obreros. Esta institucionalización "desde arriba" se convierte, a su vez, en dependencia. Así, se otorgaron derechos a los obreros y se estimularon sus organizaciones antes de que surgiera una presión "desde abajo" para exigirlos. Por ello, las organizaciones, desde el momento mismo de su nacimiento, fueron poderosas políticamente, antes de tener una existencia social real.

7.- Dentro del actual sistema político mexicano el logro de las reivindicaciones depende mucho más de la influencia directa al nivel político que de la capacidad de movilización. El Estado mexicano ha logrado perpetuar esta situación en la medida en que ha tenido siempre la capacidad para controlar o reprimir toda movilización. Es, al contrario, a través de los canales institucionales -centralizados en el poder ejecutivo- como siempre se pretende que sean satisfechas las reivindicaciones. Ello ha significado la politización de la acción social y la desarticulación entre el plano social y el político. La efectividad de la representación política no está definida en cuanto a su articulación hacia el grupo social o sector social que representa, sino "hacia arriba", en función de su relación con el centro de decisiones, el aparato del Estado.

8.- El tripartismo representa una expresión más del corporativismo. Implica la intención de incorporar al aparato estatal las fuerzas sociales en pugna,

pretendiendo su conciliación y convivencia, siempre bajo el arbitrio y control del propio Estado el que, además, es quien impone las reglas del juego. En nuestro sistema jurídico, el tripartismo es otra fórmula más que esconde la realidad de la imposición estatal bajo la apariencia de una representación igualitaria y supuestamente representativa de trabajadores y patrones. En la práctica, estos sedicentes representantes carecen no sólo de legitimidad para el ejercicio de su cargo, si no hasta de la capacidad profesional y técnica necesarias para el mismo, pero, sobre todo, de independencia de criterio así como de la convicción necesaria para fungir como auténticos representantes.

9.- Es sabido que en el tripartismo los puestos son distribuidos, en el caso de los trabajadores, como producto de arreglos de cúpula, de distribución de espacios de poder entre las distintas centrales afiliadas al Congreso del Trabajo. En el caso de los representantes del capital parece ocurrir lo mismo: tales nombramientos se distribuyen entre las distintas organizaciones patronales como parte de negociaciones más amplias. De hecho, la importancia real de estos puestos es casi nula en asuntos de trascendencia política, puesto que en estos casos fungen, en definitiva, como ejecutores de las decisiones de los presidentes de las juntas o del mismo Secretario del Trabajo.

10.- Independientemente de la falta de legitimidad de estos presuntos representantes, la eficacia de su actuación como tales y la relevancia de su labor como juzgadores también es nula. Su actividad se desarrolla en dos

extremos: o el voto indiscriminado hacia la parte en el juicio que corresponde a su sector; o el voto determinado por la consigna o el arreglo económico que en ocasiones incluso puede llegar a ser contrario a la parte que representan. En ambos casos, el juicio razonado, el análisis detallado de la litis, la interpretación de los preceptos legales más adecuada a los intereses de su representación y el interés por descubrir la verdad de los hechos, están ausentes.

11.- La defensa de la teoría de la relación de trabajo como una situación jurídica y objetiva independientemente de su origen, partió de la circunstancia de que nuestro derecho del trabajo nació en la Asamblea Constituyente sin conexión alguna con el derecho civil, sino al contrario, como un derecho cuyas bases se encontraban en una decisión fundamental del pueblo y cuya misión consistía en superar, en beneficio del hombre, una concepción jurídica que hundía sus raíces en la historia hasta llegar a la solución esclavista de la *locatio conductio operarum* de los jurisconsultos romanos.

12.- La idea de trabajo subordinado no puede derivar de la obligación de cumplir el contrato, pues únicamente se realiza, esto es, existe, por el cumplimiento mismo de la obligación, por tanto, aparece en el momento en que el trabajador queda enrolado en la empresa. La aplicación del derecho del trabajo es un imperativo dondequiera que existe el trabajo humano subordinado. La relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo

subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de Derecho Sociales, de la Ley del Trabajo, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias. La LFT, en su art. 20, define: "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario". Precepto del que se desprende la nota esencial de la nueva idea: donde hay una prestación de trabajo subordinado, ahí hay una relación de trabajo a la que se aplicará el estatuto laboral correspondiente.

13.- Por lo que toca al derecho de huelga, el artículo 123 de la Constitución reconoce el derecho de los trabajadores a la misma y dispone que las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los factores de la producción o se vulneren en forma general o sistemática los derechos de los trabajadores en este precepto consagrados.

La limitación al derecho de huelga puede observarse actualmente en diversos niveles, de los cuales dos resultan fundamentales: por una parte, el concerniente al sujeto de la huelga plasmado en la Constitución y por otra, el relativo alcance de su objeto. En relación al sujeto de la huelga, la constitución dispone llanamente que es un derecho de los obreros. Siguiendo este espíritu, las Leyes de Trabajo han señalado como titular del derecho comentado a la "coalición" de trabajadores. Sin embargo, el articulado subsiguiente ha

restringido en forma considerable este derecho, limitando su ejercicio casi exclusivamente a los sindicatos, que son considerados coaliciones permanentes. Como éstos, para causar efectos jurídicos requieren del registro y éste se otorga, como se sabe, por motivos políticos y no jurídicos, el derecho de huelga desde ahí empieza a ser coartado.

14.- El equilibrio que debe existir no es limitativo, sino amplio y abarca desde el respeto que deben guardarse la empresa o el patrón con la dirigencia sindical, hasta el derecho a la contratación colectiva, las revisiones salariales, la participación en las utilidades empresariales, etc. Cuando el desequilibrio ocurre durante la vigencia de un contrato colectivo de trabajo, existe el procedimiento relativo a la "modificación colectiva de las condiciones de trabajo". Al respecto, cabe señalar, que el ejercicio de este derecho ha resultado en la práctica nugatorio, debido al tiempo que transcurre entre la presentación de la demanda y el fallo correspondiente. La Ley establece que corresponde a los trabajadores elegir el procedimiento que a sus intereses convengan si es que se respetara el espíritu de la misma.

15.- Además de las restricciones fundamentales señaladas, encontramos también otras importantes que debieran desaparecer. Una de ellas, que no por obvia debe dejar de señalarse, es la relativa a la requisa. Esta, como ha sido apuntado, es anticonstitucional, ya que se funda en una ley secundaria que no deriva del artículo constitucional encargado de regir las relaciones laborales, ni existe Ley reglamentaria del propio 29 constitucional, que determine

procedimiento alguno para el caso de su actualización o ejercicio por parte del Estado. Si bien esta restricción tuvo una cierta justificación, debido a que se implantó en un período de excepción (la Segunda Guerra Mundial); su aplicación debe terminar por haber pasado ya ese período.

16.- Deben buscarse otras formas de regulación jurídica que al mismo tiempo que tomen en cuenta al interés general, no atenten contra los derechos de los trabajadores. Precisamente el argumento del "interés general" ha servido de pretexto, la mayoría de las veces para justificar las decisiones de las autoridades nugatorias del derecho de huelga.

17.- Se deben establecer verdaderos Tribunales del Trabajo independientes del Ejecutivo Federal, para que en el orden jurisdiccional se apliquen las leyes con justicia y equidad bajo una estricta aplicación de la justicia social.

18.- Es necesario crear el ambiente propicio para que las organizaciones sindicales mantengan su dignidad y respeto ante el estado y la sociedad, en un marco de independencia total de aquéllas, para que no sirvan a intereses económicos que no encuentran eco en las bases sindicales ni en la comunidad toda, ni para fines electorales del partido oficial, mediante el voto corporativo que tanto daño ha hecho a la clase trabajadora y a la nación entera.

19.- No basta que la normatividad laboral enuncie derechos y conquistas, si en

la práctica éstos son oscurecidos por decisiones de las cúpulas obreras y del estado. Las exigencias son cada vez mayores y mayores los problemas para satisfacerlas en un marco de autoritarismo y ausencia democrática.

VI.- BIBLIOGRAFIA

I.- OBRAS

- 1) CARPIZO, Jorge. La Constitución de 1917. Ed. Porrúa, México, 1990**
- 2) CASTORENA, J. Jesús. El derecho de huelga. S.P.I. 1931**
- 3) DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, 1979**
- 4) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa. 1979**
- 5) LEAL, Juan Felipe. Agrupaciones y Burocracias Sindicales en México 1906/1938. Editorial Terra Nova 1955**
- 6) MARX, Carlos. Contribución a la Crítica de la Economía Política. FCE, México, 1970**
- 7) MARX, Carlos. Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel, Editorial Grijalbo, México 1968**
- 8) MARX, Carlos. El 18 Brumario de Luis Bonaparte, en Obras Escogidas, Editorial en Lenguas Extranjeras. Moscú, 1979**
- 9) MENDIZABAL, Miguel Othón de. El origen histórico de nuestras clases medias. Ensayos sobre las clases sociales en México. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1968**
- 10) MOLINA ENRIQUEZ, Andrés. "Las clases sociales mexicanas durante el porfiriato". En Ensayos sobre las clases sociales en México, de Miguel Othón de Méndizábal, et. al. Ed. Nuestro Tiempo, México, 1968**
- 11) MORA, José María Luis. Ensayos, ideas y retratos. UNAM, México, 1941**
- 12) MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. La administración pública federal en México, Ed. de autor, México, 1979**
- 13) OZLAK, Oscar. "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", Cuadernos del Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1977**
- 14) PAYNO, Manuel. La Reforma Social en España y México. UNAM,**

México, 1958

15) **PUIG HERNANDEZ, Carlos.** Teoría y práctica de la huelga en México, Ed. Porrúa, México, 1989

16) **REYES HEROLES, Jesús.** El liberalismo mexicano, UNAM. México, 1957.

17) **ROMERO, Matás.** Memoria de Hacienda y Crédito Público, correspondiente al cuadragésimo quinto año económico, México, 1970

18) **TRUEBA URBINA, Alberto.** Evolución de la huelga. Ed. Botas, México, 1950

19) **VAZQUEZ, Josefina Zoraida.** "Los primeros tropiezos", en Historia General de México, Tomo III, El Colegio de México, México, 1976

20) **VILLORO, Luis.** El proceso ideológico de la revolución de independencia, UNAM, México, 1967

21) **WEBER, Max.** Economía y Sociedad, México, FCE. 1970

II. DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1) **Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ed. Porrúa. México, 1993**

2) **Enciclopedia de México. México, 1978**

III. REVISTAS ESPECIALIZADAS

1) **BRAVO UGARTE, José.** "Historia de México". En Jus, revista de derecho y ciencias sociales. UNAM, México, 1941

2) **CUEVA, Agustín.** "La concepción marxista de las clases sociales", en Cuadernos de Estudios Latinoamericanos, FCPS-CELA, UNAM, México, 1974

3) **GOODSPEED, Stephen Spencer.** "El papel del jefe del Ejecutivo en México", en Revista de Problemas Agrícolas e Industriales de México, México, 1955

4) GORDON SCHAEFFER, Wendell Karl. "La Administración Pública Mexicana ", en Revista de Problemas Agrícolas e Industriales de México. México, 1955

5) ROMERO IBARRA , Julio. "Estructura de gobierno en el período armado" de la Revolución, en revista Pensamiento Político. México, 1974

IV. LEGISLACION

1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2) Código Civil en materia del fuero común para el Distrito Federal, y en materia federal para toda la República

3) Ley Federal del Trabajo

4) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

5) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión

6) Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, 1967

7) Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1917-1975

4) GORDON SCHAEFFER, Wendell Karl. "La Administración Pública Mexicana", en Revista de Problemas Agrícolas e Industriales de México. México, 1955

5) ROMERO IBARRA, Julio. "Estructura de gobierno en el período armado" de la Revolución, en revista Pensamiento Político. México, 1974

IV. LEGISLACION

1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2) Código Civil en materia del fuero común para el Distrito Federal, y en materia federal para toda la República

3) Ley Federal del Trabajo

4) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

5) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión

6) Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, 1967

7) Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1917-1975