



318509

UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL //

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

1982 - 1988

"SITUACION DEL BUROCRATA FRENTE AL
ESTADO - PATRON"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
YOLANDA IVONNE MOLINA ZARAGOZA

Asesor de Tesis LIC. FEDERICO GARCIA SAMANO

MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BUROCRACIA.....	1
CAPITULO II	
¿QUE ES LA BUROCRACIA? Y ¿CUAL ES SU NATURALEZA - JURIDICA?.....	24
CAPITULO III	
ORGANIZACION BUROCRATICA.....	49
CAPITULO IV	
DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES AL -- SERVICIO DEL ESTADO.....	65
CAPITULO V	
LEGISLACION EN MATERIA DE TRABAJO BUROCRATICO....	104
CAPITULO VI	
TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS ESTADOS Y MUNICI- PIOS Y TRABAJADORES DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO.....	120

CAPITULO VII

PROCEDIMIENTO LABORAL BUROCRATICO..... 140

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

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

En infinidad de ocasiones se ha tratado de visualizar la problemática de nuestras relaciones como seres humanos, con el fin de lograr la armonía dentro de nuestra sociedad; sin embargo muchas veces no podemos -- lograr lo que pretendemos porque los problemas que quere mos resolver ya tienen raíces muy hondas que implicarían un desequilibrio tal vez mayor que el problema en sí mismo.

Así como se ha querido lograr un equili--- brio, social, jurídico, político y económico, también se ha tratado de estudiar y equilibrar todo lo relativo a - las relaciones existentes entre las personas como seres humanos individuales y un organismo jerárquicamente superior.

Por lo ántes mencionado, se ha tenido la - inquietud de hacer un breve estudio acerca de las rela-- ciones de un sector determinado de personas el cual ha - sido denominado "burocracia" y el órgano superior con el cual tiene constante relación y que se denomina "Estado"

En el presente estudio no se trata de in-- clinarse hacia una de las partes, sino simplemente de lo grar un panorama general, actual y verídico del estado -

que guardan las relaciones entre el Órgano supremo y sus subordinados.

Es importante precisar que varios autores han querido estudiar la relación del trabajador burócrata frente al Estado, pero se le han dado infinidad de enfoques, ya sea inclinados hacia el Estado como patrón o hacia el burócrata como trabajador, es decir, dándole a uno o a otro cierta prioridad en base a la posición que ocupan.

En mi concepto, creo que el dar un enfoque determinado a cualquiera de las partes, no nos encauza - hacia la realidad, por el contrario, simplemente nos sumerge en un apasionamiento equivocado.

Lo que se desea actualmente, es encontrar una verdad, sea cual fuere ésta, positiva o negativa, de una situación que está latente en nuestra sociedad, no es un pasado, es un presente importante que no podemos - hacer a un lado, motivo por el cual este pequeño estudio se enfoca a encontrar esa verdad que es difícil de descifrar, por su misma naturaleza controvertida.

Por último, lo que se desea realmente, es dar una visión lo más objetiva posible acerca de la situación que vive el burócrata en su relación con el Es--

tado y para llegar a un criterio definido acerca del tema se deb enfocar el problema desde sus inicios, recorriendo paulatinamente cada una de sus fases; por ello - en el presente estudio se ha partido desde los primeros vestigios de la burocracia, pasando por su naturaleza, - su organización, sus derechos y obligaciones, su legislación y los organismos que rigen sus relaciones.

SITUACION DEL BUROCRATA FRENTE AL ESTADO-PATRON

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BUROCRACIA

Antes de entrar de lleno al estudio de la burocracia y su surgimiento, es conveniente hacer una aclaración en cuanto al uso que se le ha dado a la palabra burocracia en nuestro sistema.

Generalmente la palabra burocracia va acompañada de lo que conocemos como administración pública, con lo cual se entiende que la clase burocrática solamente se encuentra o funciona dentro de los organismos del Estado.

Lo anterior ha creado grandes confusiones a lo largo del tiempo, por lo cual ha sido necesario dejar claramente asentado que existen dos tipos de burocracia los cuales son: burocracia pública y burocracia privada.

La burocracia pública es la que está constituida por las personas que prestan sus servicios al Estado y por todos aquellos que hacen de la actividad administrativa o profesional, técnica o científica su ocupación permanente o habitual, pero siempre relacionada o dependiendo de la administración pública.

Por otra parte, la burocracia privada tiene

grandes diferencias con la anteriormente mencionada en cuanto a su organización y funcionamiento, así como también en cuanto a sus propósitos, los cuales en este caso son individuales, no generales.

Además, ordinariamente la burocracia oficial encamina sus esfuerzos a la realización de servicios públicos, en tanto que la privada normalmente sirve a intereses particulares.

Terminada la aclaración a la que hice referencia, dirigiré ahora mi estudio hacia la burocracia que ha preocupado al mundo en general, es decir, hacia la burocracia pública, la cual es la más numerosa y la más controvertida.

Para lo anterior, lo primero es conocer el origen y surgimiento de dicha burocracia.

La situación del burócrata frente al Estado es algo que sin duda alguna ya ha sido enfocado en numerosas ocasiones; sin embargo, los tiempos cambian y no únicamente en cosas triviales, sino en infinidad de procesos -- que muchas veces por tenerlos alejados, no se les da la importancia necesaria.

Indudablemente, uno de estos procesos importantes es la llamada burocracia, la cual tiene su origen -

cuando las tribus se asientan definitivamente en un territorio teniendo como dominio un poder central soberano pues a partir de ésta época, empieza a darse la necesidad de un cuerpo permanente compuesto por personas del mismo núcleo social o que integran la misma comunidad, que se encargará de atender las necesidades colectivas internas de la nueva unidad política, así como también las necesidades externas que surgieran con motivo de sus relaciones con otras unidades semejantes a ella.

Sin embargo, la burocracia para poder llegar a tener las características actuales, forzosamente tuvo que llevar un proceso de evolución que con el paso del tiempo se fue configurando poco a poco, para tratar de perfeccionarse cada vez más.

En un principio la burocracia aparece sometida a la voluntad de un hombre que se encuentra facultado ya sea por origen divino o hereditario, para poder gobernar y por lo tanto para nombrar y remover a los integrantes de la burocracia; este es el caso de un Rey o de un Emperador.

En nuestro país, desde la época de los Aztecas, se tienen vestigios de la existencia de la burocracia, ya que contaban con una magistratura jerarquiza-

da compuesta por integrantes del mismo núcleo, pero que se dedicaban a la realización de las labores que les encomendaban sus superiores con el fin de lograr sus objetivos definidos.

Los diferentes estratos sociales que existían, dejaban ver claramente las distintas jerarquías -- que formaban la sociedad azteca, la cual estaba dividida en tres clases que eran la baja, la media y la alta.¹

A. La clase baja se componía por:

- a) esclavos.- Tenían esta condición en virtud de que no eran libres por haberse vendido a sí mismos como esclavos o por haber cometido algún delito como asesinato o robo. En caso de que pagaran su pena o su deuda, podían recuperar su libertad.
- b) macehuales.- Eran hombres libres pero plebeyos que desempeñaban los trabajos fuertes de la agricultura o la ganadería. Además, se dedicaban a labrar en parte las tierras del rey o de los sacerdotes; levantaban templos y palacios y ejecutaban obras públicas.

1) MIRANDA Basurto, Angel. LA EVOLUCION DE MEXICO. 1970. Ed. Herrero, S.A. México, D.F. MEXICO. Págs. 146 a 148

c) mayeques.- Eran conquistados que trabajaban tierras - de los nobles. Su condición era similar a la de los siervos.

B. Por otra parte, la clase media se integraba por:

a) artesanos.- No estaban obligados a trabajar la tierra ya que eran artistas (pintores, escultores, cantores, músicos, joyeros, etc.).

b) comerciantes.- Le prestaban al rey servicios especiales como la información acerca de la fuerza económica, política y militar de otros pueblos, por lo cual contaban con ciertos privilegios como vivir en barrios especiales, tener jefes propios, tribunales especiales y no pagaban tributos, sino que le daban al rey obsequios muy costosos provenientes de los lugares en los que comerciaban.

C. Por último, en la cúspide se encontraba la clase alta, formada por:

a) nobles.- Tenían a su cargo las funciones administrativas y desempeñaban los cargos de jueces, magistrados, caciques, recaudadores de tribu--

tos, gobernadores de provincia, señores de los barrios, etc.

b) guerreros.- Eran profesionales educados en la escuela de los nobles (Calmecac). Se consagraban al dios de la guerra haciéndose miembros de algunas órdenes militares.

c) sacerdotes.- Eran la clase mas culta y poderosa. Poseían la sabiduría la cual transmitían a los jóvenes y participaban en la política como consejeros de los gobiernos. Además dirigían la sociedad y llevaban a cabo los actos sociales más importantes como el bautismo y el matrimonio.

La división de clases mencionada, demuestra que los aztecas tenían su sociedad perfectamente delimitada, lo cual ayudó a que se dieran los primeros vestigios burocráticos en virtud de que su organización política contaba con divisiones para poder lograr una mejor función.

Así, existía el Calpulli que era su unidad fundamental y el cual estaba formado por individuos del mismo rango.

Asimismo, tenía sus propias autoridades --

nombradas de entre sus miembros. Contaba con funcionarios que distribuían las tierras comunes y decidían sobre los conflictos que se suscitaban por las mismas. Tenían su funcionario especial el cual administraba justicia, representaba a su grupo y cobraba los impuestos.

Otro más de sus funcionarios se encargaba de conservar el orden social y comandaba a los guerreros.

Existía también el Gran Consejo, que era el organismo fundamental de la tribu o conjunto de calpullis el cual estaba compuesto por los representantes más sabios y distinguidos de los veinte calpullis, los cuales tenían como función ser jueces en asuntos civiles y criminales; resolver operaciones militares y concertar la paz y las relaciones internacionales.

Por otra parte, tenían también un Consejo de Estado, formado por los cuatro jefes de los barrios principales y cuya función era elegir al Jefe Supremo del Estado así como la de asesorarlo en su gobierno; este Jefe de Estado tenía la última palabra en casos de justicia. Era el jefe de los ejércitos del reino y de la confederación.

Con el paso del tiempo el Jefe de Estado.

logró convertirse en un dictador absoluto a cargo de un imperio militarista.

Para poder cubrir todas sus funciones lo ayudaban otros funcionarios que se encargaban de la hacienda y la justicia como el Cihuacoatl, el cual suplía al emperador en su ausencia y lo auxiliaba en múltiples actividades.

También había ministros, oficiales, embajadores, jefes del ejército, un tesorero general y un proveedor.

Todos los cargos anteriores tenían su retribución, que en este caso era dada por medio del otorgamiento de extensiones de tierra que facilitarían el buen vivir de los servidores públicos.

En todos los pueblos civilizados del mundo antiguo se encuentran orígenes de la burocracia semejantes al caso anterior, pero cambian los intereses o las circunstancias por las cuales surge dicha organización, pues se puede dar por situaciones geográficas, políticas, religiosas, demográficas, económicas y en algunos casos pienso que se pueden combinar unas con otras.

En Egipto fué la fatalidad técnico-económica de la distribución de las aguas para todo el país, la

que motivó la creación de escribas y funcionarios; en -- Grecia y Roma la causa principal fué la milicia, puesto que impulsó el origen de la burocracia.

A todo lo anterior, puedo decir que según la mayoría de los autores el aparato gubernativo actual tiene como origen el surgimiento de la monarquía en Europa, apareciendo la burocracia ya como clase social definida, en los siglos XVII y XVIII.

En las monarquías absolutas europeas, el crecimiento de poderosas instituciones administrativas fue un elemento muy importante del desarrollo del moderno estado nacional europeo y de la consolidación de varios centenares de unidades políticas más o menos independientes.

Lo que distinguió en particular a estas monarquías de sus antecesores, fué la creciente concentración del poder militar y administrativo en instituciones dirigidas desde el centro, es decir, con una cabeza que guiara un gran sistema, una concentración que se dió a expensas de la iglesia, las corporaciones y las fincas, los aristócratas locales y los centros provinciales de poder.

Sin embargo, se dice que la cuna verdadera

de la burocracia es sin duda la antigua Francia y la Prusia, las cuales fueron importantes a causa del grado de dominación central de sus gobernantes y porque sirvieron de modelos para otros gobernantes administrativamente ambiciosos.

En Francia, las instituciones administrativas de control central eficaces, empezaron a desarrollarse como tales, en el segundo cuarto del siglo XVII, sobre todo porque se necesitaba una eficaz recaudación de impuestos.

La institución fundamental de este desarrollo fué el "intendant provincial"², el cual anteriormente había sido denominado "commissaires reales" y diferían de los intendants del siglo XVII en tres aspectos:

- 1.- No eran nombrados con carácter permanente, sino para propósitos específicos temporales;
- 2.- No eran nombrados por toda Francia; y
- 3.- No eran administradores, sino emisarios e inspectores de las actividades de los "officers" locales independientes.

Sin embargo, entre 1634 y 1648, se enviaron intendants a cada una de las "généralités" de Fran--

2) Fueron nombrados por Richelieu y Mazarino.

cia, se establecieron como funcionarios provinciales permanentes y sobre todo de un inspector-reformador, se convirtió en un administrador.

Para mediados del siglo XVII, los intendants supervisaban la fijación y la recaudación de los impuestos reales, la organización de la policía o la milicia local, la preservación del orden y la conducción de los tribunales.

Estos funcionarios fueron temporalmente suprimidos, tras la intensa oposición de los funcionarios locales, pero a partir de 1658 fueron reintroducidos gradualmente y después de la guerra de Francia con Holanda en 1672, los intendants adquieren un conjunto muy amplio de responsabilidades.

Así, se puede ver con claridad como la función pública empezó a desenvolverse en la Edad Media junto con el origen del Estado Moderno, pues a medida que el poder real se extendía sobre los señores feudales, tuvo el rey, como autoridad principal, que crear sus propios servicios, los cuales lógicamente no los podía desempeñar él sólo, sino que tenía que ser auxiliado por personas físicas que los llevaran a cabo satisfactoriamente.

Por otro lado el "Ancien régime", mantuvo muchos de los principios que provenían de la Edad Media y también de los inicios de la Edad Moderna. Por supuesto la autoridad suprema era el rey, pero tradicionalmente se había establecido una distinción en los cargos para la función pública a los que se les denominaba "les offices et les commissions". Los primeros eran una función permanente, delegada por el rey a una persona, frecuentemente descendiente de la nobleza o del servicio del monarca, la cual fué vitalicia en un principio y -- más tarde se tornó hereditaria, que proporcionaba un ingreso más o menos importante según la categoría del oficio; por otro lado la comisión, era una misión especial y temporal, confiada por el rey a una persona determinada, la cual concluía con el cumplimiento del encargo.

Así, al finalizar el reinado de Luis XIV, el sistema de administración se encontraba bajo la dirección de la autoridad central y se extendía por toda Francia.

En los años que precedieron a la Revolución Francesa, la dirección central de los intendantes se volvió menos eficaz y hubo rotación y confusión entre los funcionarios centrales. Además, con el Ancien -

régime estaban confundidas la esfera pública y la privada en dos sentidos:

- 1.- No había una situación clara del Estado o de la Nación como algo separado del rey; por lo tanto los funcionarios eran servidores del rey no de la Nación.
- 2.- Los puestos del gobierno eran literalmente propiedad privada de los funcionarios reales, aunque no se aplicaba al intendant y sus subordinados.

Posteriormente, la Revolución Francesa derumbó al Ancien régime y puso fin al sistema medieval de oficios y comisiones, abriendo las puertas a la reestructuración de la función pública, de conformidad con el pensamiento democrático que la animaba.

Los funcionarios franceses empezaron a formar una burocracia de tipo moderno y se convirtieron en servidores públicos aquellos a quienes el Estado pagaba sueldos regulares y ante quien eran responsables de sus actividades.

Después de haber fracasado el autogobierno local, Napoleón Bonaparte reorganizó la estructura administrativa, surgiendo así los llamados prefectos (herederos de los intendants), designados por Napoleón y bajo

un control central absoluto.

Los prefectos gobernaban las provincias a través de "conseils", subprefectos y los alcaldes de las comunas.

El prefecto fué inventado para un sistema al que la Restauración se oponía en un principio, pero se le conservó como un instrumento indispensable del control político, por supuesto con ciertas modificaciones las cuales reflejaban el cambio de régimen.

Por otra parte, Prusia en los siglos XVII y XVIII, fué otro gran ejemplo del desarrollo burocrático.

Con Federico el Grande (1740 - 1786), Prusia se convirtió en una gran potencia europea y por lo menos tres novedades importantes se dieron durante su reinado:

- 1.- Surgió la institución a gran escala del adiestramiento de especialistas y el reclutamiento regularizado de funcionarios públicos.
- 2.- Referente al modo de organización de las estructuras administrativas, la cual era "colegial"³

3) Los "colegios" o juntas de Prusia, se organizaban sobre una base territorial, más que funcional. Estaban integrados con varios miembros cuyo "asiento y voz" determinaban su importancia; todos los asuntos se discutían en forma colectiva y todos los miembros del colegio eran responsables de las acciones de la mayoría

3.- Cambiaron las relaciones entre el rey y los ministros proliferantes que él había alentado, establecido y supervisado.

Federico II contribuyó a la separación de los funcionarios públicos del rey o de la dinastía y desgraciadamente, para estos tiempos, al primer servidor del Estado se le dificultaba el control de los demás servidores.

Los diversos ministerios que el monarca había creado, condujeron a una proliferación de ministros en el centro, los cuales no se coordinaban fácilmente y empezaban a escaparse aún del control del mismo Federico.

Por ello, afirmo que la burocracia de la Europa del siglo XVIII se convirtió indudablemente en una aristocracia, pues antes del siglo XIX, las burocracias trataron siempre de obtener el poder de casta privilegiada y cuando lo consiguieron, se esforzaron por lograr igual importancia y rango que la aristocracia o el acceso a esa clase superior.

En el siglo XIX el advenimiento del gobierno democrático, acabó en el mundo occidental con la posibilidad de mantener un sistema en que los funcionarios

podieran constituir una casta permanente y hereditaria; pero en la mayor parte de los lugares, las nuevas condiciones que acompañaron a la democracia hicieron posible una burocracia en una nueva fase.

Era indispensable contar con un cuerpo de gente que rodeara al ministro de cada ramo.⁴

Pero como la democracia implicaba también publicidad, era importante que existiese un cuerpo de precedentes, una tradición constante a que pudiera hacerse referencia para justificar ante una asamblea legislativa la actuación que se llevase a cabo.

Por todo lo anterior, pienso que la burocracia moderna tiene su origen en los cuerpos militares que surgieron al establecerse los Estados monárquicos.

Fué la Francia de Mazarino, Richelieu y Colbert, donde se desarrolló y adquirió en gran parte su mala reputación, por haberse formado un servicio civil centralizado, con el propósito de mejorar la percepción de impuestos y durante el reinado de Luis XIII y Luis XIV por la expansión de las labores del Estado. De

4) El ministro era un aficionado que ocupaba el cargo -- unos pocos años, por lo que resultaba casi una condición ineludible la inamovilidad en su cargo.

allí deriva su origen etimológico pseudo-francés.

Todo lo anterior automáticamente influyó - en las civilizaciones que siguieron, las cuales retomaron la ideología de estos pueblos, con el fin de ir conformando poco a poco su propia burocracia.

Por otra parte, la burocracia en México se halla conformada bajo las órdenes del sistema político que impera y el cual se rige por un Presidente de la República que está al mando del Poder Ejecutivo.

El Presidente de la República es la cabeza de toda una cadena, ya que se encuentra facultado para nombrar y remover a funcionarios tales como procuradores magistrados, ministros, agentes diplomáticos, cónsules, oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, etc., así como también a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no está determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.⁵

Todo lo anterior es el resultado de la intervención que ha tenido siempre el Estado en la economía de México, ya que esto ha provocado el control total

5) Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII.

del Poder Ejecutivo en todos aspectos como son: social, económico, científico, político, cultural, etc.

El Poder Ejecutivo para poder lograr un -- control eficiente ha estructurado la Administración Pú-- blica del país en tres grandes grupos que son:

- A) Las Secretarías de Estado.
- B) Los Departamentos Administrativos.
- C) Los Organismos Gubernamentales que tienen un estatuto empresarial tales como: organismos descentralizados; empresas de participación estatal; instituciones nacio-- nales de crédito; organizaciones auxiliares naciona-- les de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas; fideicomisos.

De esta manera se ha ido extendiendo la -- burocracia por todas las ramas de la vida del país.

En México, después de la Revolución de --- 1910 el Estado que surge es determinante en el proceso económico, favoreciendo el capital nacional y no el capi-- tal extranjero, como se había hecho durante el dominio del Estado liberal oligárquico, el cual decayó por haber sido incapaz de sustentarse en bases políticas y socia-- les más amplias.

En cambio, el nuevo Estado tiene como ba--

ses un campo de fuerzas más abierto, el cual le permite un poder mayor y mejor organizado. Esto le ayuda a imponer su política de mejor manera y no solamente en lo interno sino también en materia de política exterior.

El establecimiento del nuevo conjunto político que comprendiera las principales fuerzas sociales y económicas del país, no se realizó inmediatamente, sino que tuvieron que pasar más de veinte años para que surgiera ampliamente; aproximadamente de 1917 a 1940.

Cada sector determinante fué formando su propia burocracia, entre las que se encontraba en primer lugar la burocracia político - militar.

En segundo término puedo mencionar a los sectores comerciales, industriales, bancarios, etc., integrantes todos ellos de la burguesía mexicana.

En tercer lugar se encontraban algunas --- clases dominadas como la pequeña burguesía urbana y rural, las capas medias de la población; el proletariado industrial y el agrícola, además de algunas categorías campesinas.

Las únicas personas que no se podían incluir eran los científicos y los hacendados.

La nueva coalición política se dió bajo el

mando de la burocracia político - militar. La burocracia gobernante organizaba a las distintas clases sociales de acuerdo a ramas específicas de actividad económica, a través de aparatos del Estado.

Conforme se fué estableciendo y consolidando la nueva fase del sistema, las funciones del Estado, se expandieron y su poder aumentó considerablemente, viéndose más objetivamente en el sector económico, en el cual intervenía el Poder Público, con mayor fuerza que antes.

El Estado en 1940 tomó en sus manos los sectores más dinámicos, estratégicos y productivos de la economía nacional, con el fin de utilizarlos para promover el desarrollo de todas las ramas de la producción; y para el año de 1945, ya controlaba sectores importantes como petróleos, ferrocarriles, electricidad, banca agricultura, etc., ayudándose con la expedición de leyes para apoyar sus funciones tales como la Ley de Saturación Industrial (1936) y la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica (1944).

Cuando el Estado adopta la actividad de empresario, se convierte en patrón frente a los trabajadores de sus empresas, por lo cual se va involucrando di-

rectamente en los conflictos fundamentales de la sociedad capitalista: los que surgen entre el trabajo y el capital.

La burocracia tuvo verdadera importancia en México, cuando se fueron creando instituciones que estabilizaban a los trabajadores en sus empleos, que fijasen sus derechos y deberes y forjasen todo el sistema de seguridad social para la clase burocrática, además de crear tribunales para sus contiendas con el Estado.

En la época de Porfirio Díaz, la burocracia se mantuvo pronta para llevar a cabo las disposiciones de un gobierno dictatorial.

A todo lo anterior surge una interrogante: ¿ En concreto, qué condiciones históricas hacen surgir la burocracia ?.

Para dar respuesta a la pregunta anterior, consideré importante tomar la opinión de autores como P. M. Blau,⁶ ya que él dice que son varias las causas que dieron origen a la burocracia y que dichas causas cambian de acuerdo al país en el cual surge, opinión muy --

6) BLAU, P.M. La Burocracia en la Sociedad Moderna. 1970 Ed. Cultura, T. G. S. A. México, D.F. MEXICO. Págs. 45a 47.

acertada con la cual yo estoy totalmente de acuerdo.

Según Blau, en Egipto, Roma y China, fué - la economía la que permitió el surgimiento de la burocracia.

Sin embargo, hubo generalmente una economía monetaria, la cual permitió el pago salarial a los integrantes de las burocracias de aquéllas épocas, lo que a su vez originó que los empleados tuvieran una dependencia económica que automáticamente los obligaba a disciplinarse y a ser responsables en el desempeño de sus labores.

Otra de las causas que permitió el surgimiento de la burocracia y su desarrollo, es la ampliación que van sufriendo las organizaciones gubernamentales, ya que al ir creciendo automáticamente tienden a necesitar mayor número de servidores.

La primera burocracia en gran escala que se conoció, fué la que surgió en el antiguo Egipto cuando se llevó a cabo la tarea de construir y regular los canales del agua a través del país, por el hecho de que fué necesario organizar a un gran número de personas que realizaran la labor, pero llevando una secuencia y teniendo perfectamente definido su trabajo.

Asimismo, el capitalismo fué otro factor - importante para el surgimiento de la burocracia, ya que necesita un poder muy fuerte que asegure el orden y la - estabilidad, promoviendo acciones de gobierno eficaces y externas.

Por último, la libre empresa también favorece el surgimiento de la burocracia y su desarrollo en el gobierno, en las compañías privadas y en los sindicatos debido a la enorme expansión que ha tenido.

SITUACION DEL BUROCRATA FRENTE AL ESTADO-PATRON

CAPITULO II

¿ QUE ES LA BUROCRACIA ?

Y

¿ CUAL ES SU NATURALEZA JURIDICA ?

La burocracia ha sido definida en innumerables ocasiones por distintos estudiosos, motivo por el cual le han asignado varios significados.

Algunos autores le han tratado con benevolencia, algunos otros han destrozado su reputación y --- unos terceros se han inclinado por estudiarla profundamente para conocer sus aspectos positivos y negativos.

El término burocracia deriva de dos vocablos "bureau" que significa en idioma francés oficina y "kpatos" que en idioma griego significa poder, por ello resulta como definición etimológica de la palabra burocracia "el poder que tienen los que trabajan en oficinas públicas".

Sin embargo, como considero que la definición etimológica no es suficiente para dar una visión amplia y clara de la palabra burocracia y lo que denota, a continuación citaré algunos conceptos que ilustren más su significado.

1.- BUROCRACIA. "Es una organización compleja de que se sirve el Estado para realizar sus fines".¹

2.- BUROCRACIA. Según P. M. Blau, "las burocracias son - instituciones poderosas dotadas de enormes capacidades potenciales para el bien o para el mal, porque son instrumentos neutrales para la administración racional en gran escala." En una democracia, "la burocracia es un instrumento de poder de primer orden para aquél que controla el aparato burocrático".²

3.- BUROCRACIA. Según Max Weber, es el sistema específico de organización y gestión. Es un medio racional y eficiente para -- conseguir determinados objetos.

1) RENDIETA y Núñez, Lucio. Sociología de la Burocracia. 1965. Ed. Cultura, T.G.S.A. México, D.F. MEXICO. Pág. 2.

2) Cfr. ibídem. Pág. 26.

4.- BUROCRACIA. El término fué acuñado por primera vez -- hacia la mitad del siglo XVIII, por un economista fisiocrático llamado Vincent de Gournay y lo utilizaba para designar el cuerpo de funcionario y empleados de la administración estatal y constituido para tareas especializadas, bajo la monarquía absoluta y dependiente del soberano.

5.- BUROCRACIA. Peyorativamente; "es la influencia excesiva de los empleados públicos en las actividades del Estado y la clase social que ellos forman. También, desde un punto de vista positivo, es el poder que -- ellos tienen como grupo formal, junto -- con los problemas inherentes que tiene toda organización en gran escala".³

6.- BUROCRACIA. De acuerdo con la definición de la Real Academia de la Lengua Española, es la in

3) JIMENEZ Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. 2a. ed. 1975. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. MEXICO. Pág. 26.

fluencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado y la clase social que ellos forman, en cuanto a una estructura de organización formal.⁴

7.- BUROCRACIA. Administrativamente; es la organización en gran escala, junto con sus problemas inherentes y sus características son:

- I. Distribución de trabajadores en unidades administrativas.
- II. Ordenación interrelacionada de las actividades de esas unidades.
- III. Preparación profesional o técnica del personal que dirige esas jerarquías, que la capacitan para mantener a la unidad trabajando eficazmente; y
- IV. Aspectos característicos del personal en su condición de ser humano, o con ambiciones, personalidad, limitaciones, etc.⁵

8.- BUROCRACIA. Comúnmente hablando, la burocracia es el

4) Cfr. JIMENEZ Castro, Wilburg. Idem.

5) Cfr. Ibidem.

instrumento del Estado para realizar sus fines, los cuales en gran escala son:

- 1o. Mantener su propia existencia, la seguridad interna y externa de sus habitantes; y
- 2o. Promover el bienestar material de éstos y el desarrollo de la cultura.

Por otra parte, es importante también de--
terminar la naturaleza jurídica de la burocracia, pero para ello es importante establecer en primer lugar sus antecedentes legales, así como sus características, ya que su naturaleza depende en gran medida de éstas.

En cuanto a la materia legal, varios intentos de legislaciones se trataron de llevar a cabo para reconocer los derechos y deberes de los trabajadores al servicio del Estado, entre los cuales se pueden mencio--nar los siguientes:

- a) Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales, presentado por los diputados Justo Sierra Jr. y Tomás Berlanga el 14 de julio de 1911, pero desgraciadamente nunca fué aprobado.

- b) Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo, presentada por el diputado Amilcar Zentella el 30 de octubre de 1929, pero también fracasó⁶.

La ley, la doctrina y la jurisprudencia mexicanas sostuvieron que los trabajadores al servicio del Estado, no podían gozar de la protección de la legislación del trabajo, sino que su situación debía ser regulada por las leyes del servicio civil.

- c) Reglamento para la Secretaría de Hacienda, publicado el 14 de julio de 1931, el cual es precedente de la futura legislación burocrática.

- d) Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, dictado por el Presidente Abelardo Rodríguez y publicado el 12 de abril de 1934.

Fué el primer paso serio de regulación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, pero fracasó por su manifiesta inconstitucionalidad y su vigencia fué fugaz.

Esta disposición dió una esperanza para la

-
- 6) En 1930 se protegía a los trabajadores al servicio del Estado, con el artículo 50. constitucional.

masa burocrática, la cual estaba sujeta a los vaivenes de los cambios políticos y a un desamparo legal.

La burocracia vivía con angustia e incertidumbre, pues en cada ocasión que cambiaba un secretario de Estado o un jefe superior de los ministerios, eran cesados decenas, cientos o miles de empleados, con el fin de que las nuevas autoridades tuvieran la plena libertad de designar a sus amistades o a las personas que quisieran.

Lo más importante del acuerdo del Presidente Abelardo Rodríguez fué, el haber determinado que la separación de un trabajador solo podría realizarse con causa justificada.

e) Proyecto de Ley del Servicio Civil formulado por el Partido Nacional Revolucionario en 1935.

El Partido Nacional Revolucionario formuló el proyecto porque se sentía obligado con los trabajadores, los cuales formaban una gran parte de sus filas, -- con el fin de mejorar su situación y definir claramente sus derechos y obligaciones . Sin embargo, nunca prosperó, pero sirvió como antecedente para la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes

de la Unión.

f) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de -- 1938 y publicado el 5 de diciembre del mismo año en -- el Diario Oficial de la Federación.

Fué expedido por el Presidente Lázaro Cárdenas y sería aplicable únicamente para los trabajadores de la Federación, ya que nuestro sistema federal no permite que los poderes centrales intervengan en la estructuración de los poderes locales.

g) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado por el Presidente Manuel Avila Camacho el 4 de abril de 1941.

En realidad no se modificaron en este estatuto, los principios esenciales del estatuto anterior.

En general, los principios esenciales de los estatutos que influyeron en nuestro derecho laboral son los siguientes:

1.- Las relaciones entre el Estado y los trabajadores públicos, serían relaciones de trabajo, por lo cual el

- problema ya no se encontraría inmerso en el derecho -
administrativo.
- 2.- La relación de trabajo no se marcaba como de natura--
za contractual, sino que era un acto-condición.
 - 3.- Se reconoció el derecho de los trabajadores a formar
sindicatos, pero desgraciadamente con limitaciones.
 - 4.- Serían discutibles las condiciones de trabajo, pero -
las fijaría el titular de la unidad burocrática.
 - 5.- Pugnaron por la estabilidad del trabajo.
 - 6.- Se reconoció el derecho de huelga pero limitado.
 - 7.- Se creó el Tribunal Federal de Arbitraje, paralelo a
las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y --
con funciones semejantes.
- h) El 28 de diciembre de 1959 se promulgó otra ley, publi_
cada el día 30 del mismo mes y año, la cual consagraba
la seguridad social de los trabajadores.
- i) Finalmente, el 27 de diciembre de 1963, se promulgó la
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
publicada al día siguiente de su promulgación y la ---
cual es la disposición reglamentaria del Apartado B)
del artículo 123 constitucional.

La adición de dicho apartado se dió en la época del Presidente Adolfo López Mateos.

En realidad, éste último ordenamiento amplía su aplicación a los trabajadores de algunas instituciones públicas, las cuales enumera en su artículo 10.

Otro aspecto importante que me parece necesario mencionar, es que en su artículo 8o. excluye a los trabajadores de confianza del régimen burocrático, no otorgándoles la garantía consignada en la fracción XIV, del Apartado B) del artículo 123 constitucional, la cual previene que disfrutarán las medidas de protección al salario.

Al plantearse de la manera anterior el recorrido de legislaciones que existieron antes de la legislación vigente, parece muy sencillo, pero además de tiempo, tuvieron que pasar muchas cosas, ya que en algunas legislaciones se trataban algunos puntos y en otras aspectos también de suma importancia; así, algunas hacían referencia a la antigüedad de los trabajadores, su conducta, percepción del sueldo, conservación del cargo, ascenso, tratamiento con consideración, vacaciones y días de descanso, percepción de indemnizaciones y pensio

nes, etc.

Pero algo de lo más importante logrado --- aparte de todo lo anterior, fué la creación de un Tribunal Federal de Arbitraje Especial y Juntas Arbitrales en cada dependencia del Ejecutivo Federal, colegiados y con independencia absoluta de la autoridad oficial de los órganos del Estado.

Por otra parte, en cuanto a las características de la burocracia, con el fin de facilitar su estudio, han sido divididas en dos grupos: las jurídicas y - las sociológicas.

A continuación, mencionaré por separado -- unas y otras con el fin de lograr su mejor comprensión.

B U R O C R A C I A

A

B

CARACTERISTICAS JURIDICAS

CARACTERISTICAS SOCIOLOGICAS

a) Está regida en sus funciones por leyes y reglamentos en los que se establecen exactamente sus facultades,

a) Socialmente la burocracia es un grupo, en virtud de que está integrada por un número de personas firmemente determinado. En Mé-

sus atribuciones y las medidas coactivas para hacerlas cumplir.

b) Esta organizada jerárquicamente (mando y subordinación).

c) Desarrolla sus actividades por medio de un sistema de documentación y archivo.

d) La mayoría de sus miembros deben acreditar alguna profesión o especialización.

e) El funcionario dedica todo su tiempo al desempeño de las actividades que le son encomendadas, respetando

xico se le considera como una unidad gremial o sindical llamada "Trabajadores al Servicio del Estado".

b) Es generalmente parte de la clase media.

c) Es el sector con más cultura y preparación que existe dentro de la clase media, pues sus integrantes en su mayoría son profesionistas y universitarios.

d) Los integrantes de la burocracia, generalmente, sienten aversión por el comercio y desprecio por los trabajos manuales o los llamados oficios.

un horario.

f) Los burócratas que desempeñan el cargo, deben conocer las normas que lo rigen y las técnicas que deben aplicarse.

g) La burocracia no es propietaria de sus instrumentos de trabajo.

Les gusta que la gente - los piense como personas decentes y honorables.

Les gusta vivir a sueldo fijo y desean un nivel de vida parecido al de las clases altas, aunque desgraciadamente, en la mayoría de las ocasiones sus sueldos son muy bajos.

e) La burocracia casi siempre tiene una gran falta de interés en el trabajo debido a que sus integrantes son colocados erróneamente en sus puestos y no tienen estímulos de ninguna clase.

f) A los integrantes de la burocracia no les interesa el tiempo del público.

- g) Sus integrantes están sujetos a reglas precisas, por lo cual en múltiples ocasiones su trabajo se convierte en algo metódico, acompañado de la disciplina y de la prudencia.
- h) Sus integrantes en varias ocasiones hacen un cuerpo que no permite que las quejas del público trasciendan y surtan el efecto deseado, consintiéndose solidariamente sus faltas de responsabilidad, así como sus ineficiencias.
- i) La burocracia en ocasiones es hasta cierto punto inmoral, pues lleva a cabo actos que perjudican a

los particulares, manejando intereses materiales del Estado en forma equivoca o deshonesta, lo --- cual depende de la cultura media, de la composición y de las cualidades étnicas de la población, así como también de la mayor o menor participación de los ciudadanos en la vida pública, de la fuerza de los partidos, del peso de la opinión pública, de la libertad e independencia de la prensa, etc.

j) El trabajo que desempeñan los integrantes de la burocracia es en su mayor proporción eminentemente intelectual; es decir, --

desde el funcionario hasta la secretaria con menor rango, deben contar con una mínima cultura -- que les permita desarrollarse en su cargo con la debida eficiencia.

k) Para algunos sectores como los comerciantes, industriales, artesanos, obreros, etc. la burocracia es el sector más improductivo de la sociedad en virtud de que sus funciones son únicamente de tipo administrativo y no aportan absolutamente nada a la producción del país.

l) La burocracia es muy osentosa en cuanto a sus

funciones, es decir, le gusta que se entere a toda la población acerca -- del desarrollo de sus actividades, y para hacerlo se vale de los medios de difusión masiva tales como: la televisión, las radiodifusoras, los periódicos de mayor y menor circulación, revistas, etc. pero desgraciadamente la información que se da es exagerada, además de poco honesta y veraz en la mayoría de los casos.

Por otra parte, para poder llegar al fondo del estudio sobre la naturaleza jurídica de la función pública, me he remitido al siglo XIX en el cual Jorge -- Jellinek precisó los dos criterios para distinguir dicha naturaleza, reafirmando la distinción entre el derecho público y el derecho privado.

En esa época se estableció firmemente que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores -- era de derecho público por dos razones fundamentales: 1ra. Porque el Estado es el titular del poder público; y 2da. Porque las relaciones son de supraordenación.

Por lo anterior he deducido que los principios de la devoción al servicio, de la lealtad y de la obediencia incondicional para el Estado por sus servidores, seguía subsistiendo en base a que los trabajadores públicos eran una especie de sacerdotes del Estado cuya misión era la de realizar las funciones estatales, respetar y hacer cumplir el derecho, además de servir a la -- justicia legal.

Pero a pesar de lo anterior, en las distintas épocas se han sostenido criterios doctrinales diferentes y han surgido teorías que tratan de dar una explicación o de esclarecer la naturaleza jurídica de la función pública.

Entre las teorías más importantes se ha hecho una división en teorías de derecho público y teorías de derecho privado.

Sin embargo, para este estudio he tomado más en cuenta las teorías de derecho público porque se

avocan más al fondo del problema, mientras que las teorías de derecho privado, únicamente buscan una categoría jurídica de derecho privado que se asemeje a la relación de los trabajadores públicos con el Estado, y además porque según las teorías de derecho privado, el trabajador y el Estado deben tener capacidad y consentimiento, existiendo prestaciones recíprocas, cuando el empleado proporciona sus servicios a cambio de una compensación pecuniaria que recibe del Estado.

Por lo anterior, puedo deducir que todas las teorías civilistas deben descartarse, ya que el régimen que conviene a las relaciones del Estado es el de derecho público y además, en la función pública, tanto empleados como funcionarios, son titulares de las diversas esferas de competencia en que se dividen las atribuciones del Estado.

De acuerdo a lo anterior, las teorías de origen publicista que más aceptación han tenido para explicar la naturaleza de la relación de los funcionarios y empleados con el Estado, son las que a continuación se enuncian:

lra. La que sostiene que es un acto unilateral del Esta-

do.

De acuerdo a esta tesis la relación que se establece entre el Estado y sus servidores, no es contractual y ni siquiera necesita del consentimiento del trabajador.

El Estado es el que fija las obligaciones y los servidores públicos únicamente las acatan.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la considera como contraria a la libertad del hombre; sin embargo, la acepta en los casos excepcionales que establece el artículo 50. de la Carta Magna en su párrafo cuarto.⁶

2da. La que sostiene que es un acto contractual.

Esta tesis afirma que la naturaleza de la función pública, nace de un contrato administrativo, en

6) Artículo 50. Constitucional, párrafo cuarto.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales, tendrán carácter obligatorio y gratuito.

Los servicios profesionales de índole social, serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

base a que es un concurso de la voluntad del Estado y de la voluntad del trabajador, ya que el primero nombra y el segundo acepta.

De acuerdo a esta tesis la igualdad de las partes no interesa, puesto que el objeto del contrato -- son los servicios y la remuneración, y aunque el Estado fije las obligaciones y los derechos de los servidores -- públicos, con toda anticipación, esto no quiere decir -- que no sea una relación contractual.

A lo anterior, puedo citar como ejemplo de este tipo de contratos a los de adhesión, en los cuales una de las partes fija con antelación las condiciones a las que la otra parte se deberá adherir.

Estos contratos son legalmente reconocidos por el derecho civil y en cuanto a la naturaleza del contrato establecido entre el Estado y sus servidores, se sostiene que no se afecta, puesto que el empleado conociendo de antemano las bases, las acepta desde un principio, consintiendo también en que el Estado varíe tales condiciones a su arbitrio y al momento que quiera.

Los que simpatizan con esta tesis afirman que no solamente se le puede llamar contrato al acuerdo de voluntades que se establece entre particulares, pues

no importa que el efecto del acto contractual, sea el de invertir a las partes de una situación jurídica general.

Para algunos autores doctos en la materia tales como Rouviere, la condición anterior es arbitraria puesto que no está inscrita en ninguna parte y ninguna legislación la ha consagrado jamás. Además, toda situación general e impersonal es, para el que está investido de ella una situación individual, por lo tanto, toda situación es a la vez general e impersonal.

"La condición arbitraria en virtud de la cual todo acuerdo de voluntades generador de obligaciones debería ser creador de una situación individual para constituir un contrato, está desprovista de todo alcance práctico".⁷

Cabino Praga dice que los argumentos para sostener la tesis contractual no son aceptables, porque se quebranta la noción clásica del contrato; además, --- existen textos legales que dan carácter y denominación diferente a otros actos formados por el concurso de varias voluntades como la ley o como la sentencia que dic-

7) Rouviere apud FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 19a. ed. 1979. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pág. 278..

ta un tribunal colegiado.

El contrato "constituye una institución establecida para satisfacer necesidades privadas de los -- hombres y como esas necesidades y los medios de que los particulares disponen para darles satisfacción, varían -- de caso a caso, es natural que las consecuencias del contrato deban adaptarse a esa variabilidad, lo cual no se logra, sino individualizando los efectos jurídicos que produce".⁸

Así, puedo decir que de acuerdo a lo anterior, la relación que existe entre el Estado y sus servidores es de derecho público y no pueden tener ingeren---cia ningún tipo de consideraciones de derecho privado.

3a. Tesis que la considera como un acto condición.

Esta tesis afirma, que el Estado (que nombra) y el particular (nombrado), tienen la facultad de condicionar las disposiciones legales que ya existían -- con anterioridad, y aplicarlas a ese caso en particular surgiendo un efecto jurídico originado por el concurso de las voluntades de los dos sujetos.

Por lo tanto, aquí existen tres aspectos

8) Cfr. FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 279.

fundamentales:

- a) El Estado que nombra.
- b) El particular que acepta.
- c) El efecto jurídico que se origina.

A este acto, que condiciona la aplicación del estatuto legal y que permite que el Estado pueda modificar el estatuto sin consentimiento del empleado, la doctrina publicista lo ha denominado acto - unión.

4a. Tesis del estatuto legal y reglamentario.

Por último, ésta tesis versa sobre los estatutos y reglamentos que regulan las relaciones de los servidores públicos con el Estado.

Dice que los derechos y obligaciones de los servidores públicos se fijan en leyes y reglamentos, y como el Estado es el que fija las condiciones para el servicio, es un acto unilateral, pues el agente público no interviene porque ello es una facultad exclusiva de los Poderes de la Unión.

Por lo expuesto anteriormente, he podido deducir que la tesis que más se adapta a la explicación de las relaciones de los empleados y funcionarios públicos con el Estado, es la del estatuto legal y reglamentario, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también está de acuerdo con ella, ya que dice que la relación de los empleados y funcionarios públicos con el Estado, no es un contrato laboral, ya que éste tipo de contratos tienden a regular las actividades del capital y del trabajo, como factores de la producción, es decir, aquí se ve claramente una función económica, mientras que las relaciones del Estado con sus trabajadores no -- tienen como objetivo de ningún modo el aspecto económico sino que se utiliza como control para la convivencia social.

SITUACION DEL BUROCRATA FRENTE AL ESTADO-PATRON

CAPITULO III

ORGANIZACION BUROCRATICA

La organización de la burocracia es indispensable en el estado moderno, puesto que ninguna otra forma de organización puede afrontar los problemas y las dificultades que surgen en una administración masiva.

Según Max Weber, el capitalismo es lo que la impulsa a existir, puesto que en este sistema las empresas deben continuamente de cambiar y progresar para lograr cada día mayores beneficios y una eficiencia total.

Para lograr lo anterior la burocracia es muy importante en dos aspectos.

- a) En cuanto al aspecto interno porque las organizaciones burocráticas funcionan mejor que cualquiera otra organización.
- b) En cuanto al aspecto externo en virtud de que las empresas capitalistas dependen de la administración del Estado y de un orden legal, los cuales han sido establecidos de acuerdo a la organización burocrática y a

reglas formales muy estrictas.

Asimismo, aunque el capitalismo no surge - con la burocracia, ni viceversa, actualmente el capitalismo moderno y la burocracia, se encuentran íntimamente relacionados porque el capitalismo la encontró como una forma de organización superior a cualquier otra, sobre todo en su aspecto técnico.

Esto se explica porque los gobernados dependen de la burocracia, ya que si en un momento dado dejara de funcionar por cualquier interrupción, no se podría improvisar una burocracia en ese mismo momento pues esto provocaría un caos en el orden administrativo y funcional del sistema capitalista.

Además, todo el que tenga el poder, debe gobernar por medio de esta forma de organización ya que es la que más le beneficia puesto que su mismo carácter impersonal logra que los servidores cumplan con sus funciones, sin importar quien se encuentre en el poder en ese momento, y teniendo como único objetivo el buen servicio de los particulares.

La burocracia tiene una influencia además de indispensable, inevitable, ya que es una forma de organización que se encuentra en toda clase de empresas.

Es muy importante para una sociedad como -
la nuestra delinear la organización burocrática y sobre
todo definir su situación actual.

Según Max Weber la organización burocrática moderna es única en su género y tiene características que la distinguen y que corresponden al tipo ideal de lo que es una burocracia.¹

Dichas características son las siguientes:

- a) La empresa se organiza sobre las bases de agencias -- oficiales permanentes que se encuentran divididas en áreas jurisdiccionales y ordenadas por reglas que se aplican en forma general e impersonal.
- b) Dentro de cada área, la autoridad está jerárquicamente ordenada.
- c) La administración se basa en documentos escritos y si que reglas generales más o menos estables que pueden aprenderse y cuyo conocimiento representa una pericia

1) KAMENKA Eugene, BROWN Robert, et al. LA BUROCRACIA -- TRAYECTORIA DE UN CONCEPTO. 1981. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. MEXICO. Pág. 21.

técnica especial poseída por los funcionarios.

- d) El trabajo del burócrata moderno exige toda su capacidad, por lo que es necesario que separe su vida oficial de su vida privada, así como su lugar de trabajo su actividad, sus fondos monetarios y su equipo.

Estas características no se encuentran en todas las burocracias, puesto que no todas las tienen -- por completo. Varias organizaciones cuentan con algunas de ellas, por lo cual se han merecido la denominación de burocrática, con el fin de distinguirlas de otra forma de organización cualquiera que no sea burocrática.

Max Weber, piensa firmemente que el ideal puro de organización burocrática es la fórmula para alcanzar el mayor grado de eficiencia, así como el medio más viable para ejercer la autoridad para las personas, ya que esta organización supera a otras en estabilidad, precisión, disciplina, confiabilidad, eficiencia y alcance de sus operaciones.

Sin embargo, no únicamente se debe ver un lado del asunto, ya que no solamente puedo señalar que la organización burocrática es muy benévola en sistemas

como el nuestro, pues cuenta también con grandes aspectos negativos.

En algunas sociedades no quieren a la burocracia porque piensan que su expansión es tal, que termina con todo; es decir, la burocratización de la sociedad se extiende hasta los valores y las formas de pensamiento, sobre todo porque se dice que es muy triste que se terminen los valores del mundo y que predominen únicamente los que van de acuerdo con los intereses burocráticos en virtud de que se formarían hombres aferrados a un mismo empleo por el resto de sus vidas y su único objetivo sería el de lograr un empleo un poco superior.

Aunado a lo anterior, es criticable el que al establecerse en toda su forma la organización burocrática dentro de una empresa o institución, llega a palparse casi físicamente, el temor que sienten los miembros de dicha organización al ver que en un momento dado el orden en que se encuentran se tambalea o sufre alguna modificación.

Otro de los temores que existe con la burocratización, es precisamente el ser dirigidos gubernativamente por burócratas.

Se piensa que la indispensabilidad tanto -

de funcionarios como de empleados burócratas es igualmente necesaria; sin embargo, esto no es muy creíble en virtud de que en la época en que existían los esclavos a -- pesar de ser su trabajo indispensable no lo consideraban así por la falta de poder con la que desgraciadamente no contaban en un momento dado; en contraposición con el poder con el que sí cuentan los funcionarios y lo cual provoca que sí exista una posición decisiva de parte de --- ellos.

Esto lleva a confirmar una enorme diferencia entre lo que es un burócrata y lo que es un político porque en múltiples ocasiones se llega a asociar la burocracia con la política, por lo cual los dos tipos de personas se confunden en cuanto a sus funciones.

El burócrata no lucha por sus convicciones ni actúa de acuerdo a sus preferencias personales cuando lleva a cabo sus tareas; muy por el contrario, se siente orgulloso de demostrar que su deber es primero y que su preferencia personal está en segundo término; por otra parte, el político siempre quiere luchar por sus ideales pues busca el poder, se arriesga y asume la responsabilidad de sus actos y decisiones.

En pocas palabras, el burócrata se puede .

ver como el instrumento del político y sobre todo el elemento del líder político en un momento dado.²

Por otra parte, la burocracia en cuanto a su problemática debe tratarse de acuerdo a dos aspectos fundamentales que son:

- a) Aspecto Instrumental; y
- b) Aspecto Político.

Primero analizaré el aspecto instrumental, el cual comprende dos alternativas:

- La primera es considerarla como algo ineficiente y disfuncional;
- La segunda es considerarla eficiente y funcional.

Se le considera eficiente y funcional en base a que tiene características tales como la precisión

2) BARENSTEIN Jorge. EL ANALISIS DE LA BUROCRACIA ESTATAL DESDE LA PERSPECTIVA WEBBERIANA. 2a. ed. 1982. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. México, D.F. MEXICO. Pág. 132.

la rapidez, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales; todas estas características son mucho más severas y exageradas en su cumplimiento y desarrollo en una organización burocrática, lo cual lleva a pensar que por este tipo de organización se puede ejercer una mayor dominación.

De la manera anterior fue como Weber lo analizó en su estudio; sin embargo, otro autor llamado Merton no estuvo de acuerdo con su enfoque, por lo cual él desarrolló su punto de vista acerca de la organización burocrática, diciendo que era disfuncional e ineficiente y la veía como una especie de enfermedad.

A todo esto, es conveniente aclarar que Merton y Weber dieron sus enfoques de acuerdo a sus diferentes contextos en los que se desarrollaron, puesto que lo social, lo político y lo económico eran totalmente distintos.

La burocracia no es algo que nazca como un mal social o político desde sus orígenes, por el contrario, ella nace desde un principio con fines benéficos y bien definidos, los cuales van degenerando al paso del

tiempo, por el surgimiento de problemas tales como el desarrollo excesivo de rutinas burocráticas, que si bien son necesarias, llevadas al extremo son también muy perjudiciales.

Además de lo anterior, otros males que dificultan en gran medida el funcionamiento de la burocracia son el favoritismo, la corrupción, el soborno, etc.

Así, aparecen las desviaciones burocráticas las cuales son cambios al tipo ideal de lo que es la burocracia, que van surgiendo con el tiempo y que provocan que esta fracase en sus objetivos y que su aparato administrativo también sea ineficiente.

Lo anterior ha sido llamado de dos maneras que son:

- a) La sobreorganización.- la cual propicia un desarrollo excesivo de las rutinas burocráticas que son necesarias en un aparato administrativo muy grande.
- b) La infraorganización.- la cual incluye males burocráticos como el soborno, el favoritismo, la corrupción, etc.

Lo anterior principalmente se refiere al desarrollo de estructuras no burocráticas.

Las desviaciones burocráticas llevan a los trabajadores a abandonar sus fines y sus objetivos, provocando una situación totalmente diferente de lo que --- realmente era.

Como situaciones de desviación burocrática se puede citar el ritualismo, el cual es el síndrome del perdedor social para nuestro sistema.

La persona que trabaja para el Estado y -- que en un momento dado adquiere esta desviación, se convierte en una caja de normas solamente, sin valor moral alguno.

Asimismo, la sobreconformidad y el exceso de disciplina y la incapacidad adiestrada, son conductas desviadas que afectan el aparato burocrático, pues al -- igual que el ritualismo propician que se pierdan los valores verdaderos.

En general, las desviaciones burocráticas se pueden definir como:

a) Ritualismo

- b) Sobreconformidad
- c) Exceso de disciplina
- d) Incapacidad adiestrada
- e) Complejidad
- f) Tiempo y tamaño de la organización
- g) Espíritu de cuerpo

Todas ellas poco a poco, llevan a los trabajadores a abandonar sus fines y sus objetivos.

El ritualismo, como ya se mencionó anteriormente, es el síndrome del "perdedor social"³, que tiende a producir neuróticos compulsivos que se someten exageradamente a las reglas.

El individuo que llega a padecer esta desviación, se convierte en una especie de robot programado

3) Conferre BARENSTEIN, Jorge. Op. Cit. Pág. 73.

para realizar únicamente las actividades que ha desempeñado durante un largo plazo de tiempo, cerrándose sus -- pensamientos y restringiendo en gran medida sus aspira-- ciones. La persona que cae en el ritualismo se vuelve -- inútil y servil, perdiendo todo valor como ser humano.

La sobreconformidad va íntimamente relacio-- nada con la desviación anterior, ya que se refiere a la mediocridad que sufren los individuos cuando se acoplan a su vida, sin tomar en cuenta en lo absoluto otros sis-- temas de trabajo. Esto causa una falta de superación muy grave en todos sentidos, la cual a su vez repercute en -- el mismo sistema organizado.

La conformidad que tiene el individuo con las reglas que le son impuestas, no funciona en ocasio-- nes ni para realizar los objetivos de la estructura, ni para diferentes grupos de la sociedad.

El exceso de disciplina a mi entender, ún-- camente es el conjunto de normas llevadas al extremo lo cual provoca una crisis en la organización, pues no permite que los individuos se sientan plenamente identifica-- dos con su trabajo, puesto que evita la integración to-- tal, en virtud de que el trabajador no puede en un momen-- to dado tomar una decisión por su cuenta, sino que siem--

pre tiene que obedecer aunque él mismo piense que sería mejor otra alternativa.

La incapacidad adiestrada se refiere principalmente al uso de reglas que en muchos de los casos - ya son inoperantes y que se siguen imponiendo en base a que se crea un ambiente estático que se convierte poco a poco en un círculo vicioso.

La complejidad es una causa que provoca la burocratización de la organización, ya que en una organización donde el ambiente es complejo, las instituciones crecen enormemente y la organización y procedimientos se demarcan meticulosamente.

El tiempo y tamaño de la organización es un elemento importante para la burocratización, pues con el paso de los años la empresa va creciendo y se vuelve su organización tan compleja, que solamente por medio de la burocracia se puede controlar.

El espíritu de cuerpo en la organización, crea un estado de inconciencia en el grupo, provocando así que los intereses del cliente se vean afectados.

Por lo anterior he podido deducir que las mismas características que hacen eficiente la burocracia la convierten en ineficiente, si dichas características

se tornan exageradas o inadecuadas en su aplicación.

Por otra parte, en cuanto a la organiza---
ción burocrática como sistema utilizado políticamente pa
ra dominar a los miembros de una institución, se puede -
decir que los dominados solamente se pueden defender de
dicha dominación por medio de la creación de una contra-
organización, pues una burocracia organizada debidamente
es muy difícil de destruir.

El aspecto instrumental de la burocracia -
se refiere a que actúa neutralmente en cualquier tiempo.

Esto significa que aunque cambien las per-
sonas que la integran, ella sigue sirviendo de la misma
forma a distintos señores; asimismo, el carácter imper-
sonal que adquiere la organización del aparato burocráti
co hace que se acople a cualquier persona que sepa mane-
jarlo, por lo cual aún para un usurpador, por decirlo --
así, la burocracia sigue funcionando.

Además, no únicamente es el destruir en un
momento dado una organización burocrática, sino que es
muy difícil suplantarla por otra o suprimirla de repen--
te.

Es tan importante la burocracia para el ré

gimen político que si no se acopla bien al sistema, tiene el problema de sufrir un sabotaje burocrático.

El político tiene la enorme desventaja de estar en múltiples ocasiones bajo la opinión de los funcionarios y bajo sus decisiones, pues el político no entiende de cuestiones administrativas complejas que deben ser atendidas por personas especializadas.

Este sabotaje se puede asociar, a las órdenes que los jefes políticos les dan a los funcionarios, los cuales en este caso se pueden comparar con los especialistas en cualquier otro campo.

Lo anterior se escucha muy grave, en virtud de que se ve al político como un ser indefenso ante la burocracia, sin embargo, no es así, puesto que por su misma pobreza espiritual en la que caen los burócratas debido a las desviaciones burocráticas que los atacan al paso del tiempo se vuelven inofensivos perdiendo individualmente su coraje y su integridad en el momento en que sienten que pueden obtener ayuda o un beneficio en particular de parte del político, olvidando a sus propios compañeros o colegas y llegando incluso a denunciarlos con el fin de obtener algo mejor para él.

Esto es muy importante porque es un siste-

ma de defensa de lo político contra lo administrativo.

Las causas de que en un momento dado se -- den los sabotajes pueden ser en base a los intereses --- creados en los que caen los burócratas o debido al orgullo que tienen como gremio y el cual los conduce a evi-- tar cualquier cambio que afecte sus rutinas o que sien-- tan que es impuesto por otros.

La burocracia es tan fuerte en un momento dado que teóricamente el funcionario es el jefe, pero -- siempre y cuando ella se lo permita, ya que él, puede -- llevar a cabo únicamente lo que ella acepta.

Los funcionarios de carrera simulan estar de acuerdo con los políticos, haciéndoles creer en un mo-- mento dado que comulgan con alguna política o reforma - propuesta por ellos, pero en realidad lo que tratan de hacer es nulificarla demorando su aplicación o su cumpli-- miento, y en cuanto el político exige una explicación, los funcionarios se acusan mutuamente recurriendo a una serie de excusas protegerse unos a otros y no ser descu-- biertos en sus malas intenciones.

SITUACION DEL BUROCRATA FRENTE AL ESTADO-PATRON**CAPITULO IV****DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO
DEL ESTADO**

El Estado como institución creada para lograr los fines de la sociedad, impone a los servidores públicos deberes que tienen que cumplir; estos deberes surgen de los propósitos que las leyes fijan para realizar el bien público.

En el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), se establecen las obligaciones que tienen los trabajadores al servicio del Estado, las cuales son las siguientes:

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;
- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;

- IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- VI. Asistir puntualmente a sus labores;
- VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo; y
- VIII. Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

Cada una de las fracciones anteriores es muy importante para el buen desempeño de las labores del trabajador, dentro de su centro de trabajo, y por lo tanto, a mi entender, merecen ser explicadas una a una, con el fin de comprender el alcance de las mismas.

La fracción primera claramente especifica el deber que tiene el trabajador de llevar a cabo sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, todo ello bajo la dirección de sus jefes y de las leyes y

reglamentos respectivos.

En cuanto a lo anterior, pienso que todos los trabajadores, ya sean públicos o privados, deben desempeñar sus labores con la mayor de las responsabilidades. Los empleados y funcionarios públicos, considerados como las personas físicas, que realizan los propósitos de los órganos de la administración pública, deben conducirse aún con más empeño, en su trabajo, pues en este caso no sólo peligra la decadencia de una empresa o de un negocio, sino la de toda una sociedad movida por todo este conjunto de órganos administrativos.

Estas reglas, también se han establecido con gran similitud en los artículos 134 y 135 de la Ley Federal del Trabajo.

El empleado y el funcionario público tienen en su vida dos tipos de intereses: los públicos, referentes a su relación con el Estado, o más específicamente a su relación con el organismo para el cual laboran, y los privados, que son aquellos que forman parte de su vida personal, los cuales se podrían llamar particulares.

Sin embargo, aunque los trabajadores al servicio del Estado tengan dos tipos de intereses, siem-

pre predominarán los públicos, pues son los referentes a la mayoría; así, un empleado, puede vivir su vida privada como la desee, pero nunca puede llevar a cabo actos que aunque le beneficien a él, sean perjudiciales en un momento dado, para el servicio público que desempeña.

Por otra parte, la fracción anteriormente mencionada también hace referencia a la autoridad que -- ejercen sobre los trabajadores públicos sus jefes, así como las leyes y reglamentos referentes a la materia que estoy tratando.

Lógicamente, para que una organización funcione, necesita ciertas delimitaciones que en un momento dado no permitan que las cosas sufran un desequilibrio y si se habla de relaciones entre seres humanos, se debe -- tener aún más cuidado en que tal desequilibrio no suceda por lo mismo, todo trabajador público, ya está conciente de que tiene como seria obligación obedecer a su inmediato superior; pero a todo esto me surge una pregunta:

¿Cómo es posible que una sola persona en un determinado momento pueda controlar a todo un grupo de individuos, sin ser el dueño de la empresa, y sin ser la persona de quien reciben su salario ?.

Creo que la pregunta anterior tiene una -- respuesta muy obvia, pues lógicamente existen infinidad de factores por los cuales los trabajadores obedecen las disposiciones de sus jefes. En mi concepto, la más importante de todas es la ley, con sus respectivos reglamentos. La ley es la razón más importante que tienen los -- trabajadores para obedecer a su jefe. La ley es la que -- mantiene el equilibrio entre todas las relaciones que se establecen entre las personas; por otra parte, también -- puedo hacer referencia a diferentes causas que podría de nominar como secundarias, las cuales contribuyen a que un empleado público realice sus actividades con el esmero adecuado; algunas de ellas son las siguientes:

- A) El deber moral que se tiene al servicio.

- B) La gratitud de tener un medio de subsistencia por el servicio.

- C) El desinterés en que se coloca el trabajador en un mo mento dado.

Sin embargo, las causas anteriores no se -

pueden tomar como algo general, pues como ya mencioné -- son de tipo secundario, pero si se llevan a cabo, es -- más fácil que el desempeño del servicio sea más satisfactorio.

El eminente jurisconsulto Andrés Serra Rojas dice que: " uno de los deberes esenciales de la función pública, es la obediencia a los superiores. Este poder de dar órdenes es lo que se llama también poder jerárquico, el cual comprende también el poder de anular o reformar los actos del inferior, aún por simple oportunidad; es a la vez el poder de reformar o mandar"¹

Con lo anterior he podido reafirmar la observación que hice antes, acerca de la importancia que tiene en una sociedad organizada como debe ser, el empleo de personas que ocupen diferentes jerarquías; además, si se mira lo anterior desde otro punto de vista, lógicamente ofrece otras ventajas, como por ejemplo, el que haya para el trabajador una cierta ilusión de ir -- ascendiendo en su cargo, a fin de ocupar dentro de su -- centro de trabajo, o fuera de él, más categoría, más sa

1) SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. 10a. ed. 1981. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pág. 413

lario, mejores condiciones de trabajo, etc., aunque definitivamente adquiriera más responsabilidad.

La obligación de obediencia que tienen los trabajadores públicos para con sus superiores, está considerada a tal punto importante, que se ha establecido la sanción de cesar a los empleados que sin causa justificada desobedezcan reiteradamente las órdenes de sus superiores.

En cuanto a la fracción segunda del ya citado artículo 44 de la LFTSE, la cual menciona la observancia de las buenas costumbres dentro del servicio por parte de los trabajadores como una obligación también -- fundamental, puedo decir que a mi entender las buenas -- costumbres son el conjunto de conductas positivas que el empleado público realiza diariamente en su centro de trabajo, la discreción, la cortesía, la honradez, la sinceridad, la bondad, etc., y en general todas estas conductas englobadas en el desenvolvimiento óptimo del trabajador en el desempeño de su cargo.

El observar buena conducta dentro del servicio, no es simplemente una medida de tipo disciplinario para lograr una mejor convivencia social entre un --

grupo de trabajadores, sino que en mi opinión su principal importancia radica en elevar las funciones de la ingtitución en la que labora.

Esto es de fácil comprensión si se piensa en que un cierto lugar de trabajo en el que predominan las buenas costumbres entre su personal, el desempeño de las labores es más eficiente.

Por último, con relación a lo anterior puedo decir que las buenas costumbres, si son observadas con la debida dedicación, conducen a cualquier ser humano a un desarrollo más positivo, en cualquier medio en el que se desenvuelve.

De acuerdo a la fracción tercera del artículo 44 de la LFTSE, la cual versa sobre el deber que -- tienen los trabajadores de cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones de trabajo, puedo decir que lo anterior sin duda reviste una importancia relevante para el buen desempeño de la función pública y no solamente de ésta, sino de cualquier empresa o centro de trabajo.

Cualquier trabajador tiene el deber de realizar sus labores de acuerdo a las condiciones previamen

te establecidas, al comienzo de la relación laboral.

Prácticamente, ésta fracción refleja una aceptación previa por parte del empleado y del funcionario público de un cúmulo de responsabilidades entre las cuales puedo mencionar las siguientes:

- A) Cumplir con la documentación necesaria para el buen desempeño de la función.
- B) Asistir a las juntas o reuniones en que se traten --- asuntos relacionados con el centro de trabajo y sus funciones.
- C) Cumplir personalmente con el cargo público.
- D) Desempeñar las labores durante el tiempo que fijen los horarios.²
- E) No sobrepasar el límite de sus funciones, ni de su jerarquía en ningún aspecto.
- F) Residir en el lugar en que se presten los servicios.³

2) Artículo 15 fracción IV de la LFTSE.

3) Artículo 15 fracción VI de la LFTSE.

- G) Desarrollar las actividades cívicas y deportivas que se lleven a cabo en el centro de trabajo.⁴

Las obligaciones mencionadas anteriormente son algunas de las que se pueden mencionar, con el fin de marcar una mejor visión acerca de las condiciones de trabajo impuestas al trabajador; sin embargo, éstas obligaciones varían, aumentan y disminuyen, de acuerdo al tipo de empleo que esté desempeñando el trabajador.

No se puede hacer una generalización total y tajante para todos los trabajadores; sin embargo, dichas condiciones son fundamentales para lograr el éxito de la función pública, porque son las bases bajo las cuales el trabajador se va a conducir en el empleo, no las puede olvidar en ningún momento, porque faltándole alguna de ellas, se perdería la congruencia en el desempeño de sus funciones y ya no se calificaría su conducta como del todo satisfactoria.

Esto es comprensible, pues una persona que cumple una función específica, debe tratar por todos los medios de lograr la mayor plenitud en el desempeño de su cargo.

4) Artículo 31 de la LFTSE.

Es muy frecuente que en todos los ámbitos del trabajo, en ocasiones los seres humanos se olviden de cumplir con alguna o algunas de las ya mencionadas -- condiciones; sin embargo, no se debe permitir que el incumplimiento sea reiterado, porque se produciría un retroceso en todo el funcionamiento de la sociedad, debido al mal cumplimiento de las labores de sus órganos administrativos, produciendo de manera radical el fracaso -- del Estado.

Así, con el fin de evitar el incremento de incumplimientos por parte de los trabajadores para con su cargo, se han establecido en la ley de la materia sanciones para los trabajadores que sin causa justificada, dejen de cumplir con sus obligaciones.⁵

La fracción cuarta del mencionado artículo 44 de la LFTSE, establece que todos los trabajadores públicos deberán guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

En lo anterior, el motivo principal de que se establezca dicha obligación, es que determinados ramos de la Administración Pública requieren la reserva --

5) Artículo 46 de la LFTSE.

porque se pone en peligro el Estado o el interés público.

Esto es una especie de fidelidad que el -- empleado o el funcionario público, deben al Estado, en ramos como el militar, el fiscal, el diplomático, el médico, etc., en los cuales se denomina también secreto -- profesional.

La Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos, consagra la libertad de expresión pero siempre y cuando no sea transtornado el orden público.⁶

Los trabajadores al servicio del Estado, -- deben cumplir con las obligaciones que se les indiquen para el buen funcionamiento de su labor; sin embargo, no solamente se debe contar con las obligaciones que les -- sean impuestas o exigidas, sino que existe por parte del trabajador, el ánimo de llevar a cabo su trabajo con la mayor dedicación y empeño. El trabajador del Estado debe tener conciencia de que del buen desempeño de sus funciones, depende el desarrollo de su país.

No puede un trabajador sobresalir en un -- empleo, si no lo hace con el ánimo debido, es decir, te-

6) Artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los -- Estados Unidos Mexicanos.

niendo conciencia de que es su patria y su país natal pa
ra el cual está trabajando; o en último caso, que es el
lugar en el que vive.

Los empleados y los funcionarios públicos
deben fidelidad a su patria, por ello, todos los asuntos
de los cuales lleguen a enterarse con motivo de sus la--
bores y que se refieran a intereses del Estado, los de--
ben tratar de una manera discreta y reservada, con el --
fin de no cometer una indiscreción que afecte a dicho --
Estauo.

En cuanto a la fracción quinta del mismo
artículo 44, puedo decir, que es una medida de seguridad
para los trabajadores públicos, ya que establece la obli
gación que tienen de evitar la ejecución de actos que
pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

En vista de que el desempeño de algunas ac
tividades administrativas, representa un peligro para la
vida de los trabajadores, legalmente se ha establecido
la obligación para éstos de realizar sus actividades con
el debido cuidado.

Algunas de las actividades peligrosas para
los servidores públicos, son por ejemplo: el uso de ar-

mas de fuego, explosivos, sustancias tóxicas y en general todos aquellos objetos y elementos que necesitan un cuidadoso manejo.

El artículo 46 de la Ley Federal de los -- Trabajadores al Servicio del Estado, en vista de la im-- portancia que estaolece este principio, ha considerado como causa de cese el que un trabajador por falta de cui-- dado, propicie un accidente o una pérdida que pongan en peligro los bienes o la seguridad vital de sus compañe-- ros de trabajo.⁷

Por otra parte, en cuanto a la fracción -- sexta del artículo 44 de la LPTSE, establece que los tra-- bajadores tienen la obligación de asistir puntualmente a sus labores.

A mi entender, esta disposición es por de-- más lógica, pues no se puede progresar sin trabajo; por lo tanto, si los trabajadores son los que mueven todo el proceso laboral, la asistencia a su empleo es importantísimisma, pues cada persona tiene una actividad que cumplir para la cual ha sido utilizada y por ello, su presencia es indispensable.

7) Artículo 46 fracción I de la Ley Federal de los Tra-- bajadores al Servicio del Estado.

Esta obligación reviste tanta importancia, que su cumplimiento ha sido sancionado con el cese del - trabajador, cuando se considera dicho incumplimiento como injustificado.⁸

Por otra parte, la séptima fracción del artículo 44 de la LFTSE, puedo decir que hace referencia a propaganda comercial, política, religiosa, etc., ya que establece la obligación de no hacer propaganda de ninguna clase, dentro de los edificios o lugares de trabajo.

Los centros de trabajo no pueden ser manejados bajo intereses ajenos a su propio objetivo; por lo tanto, todo lo que no sea realmente de su interés debe ser desechado.

Los empleados públicos al igual que los -- funcionarios, no pueden, ni deben, distraer su atención en cosas que no tengan interés o ingerencia con la institución para la cual laboran; por ello, no se puede utilizar un centro de trabajo como si fuera una agencia de publicidad.

Pienso que esta fracción es verdaderamente importante, pues considero denigrante que en una instit
8) Artículo 46 fracción V, inciso b) de la LFTSE.

ción dedicada a realizar los fines de la Administración Pública, se peguen carteles políticos, o se distribuyan volantes con el fin de modificar la ideología de los integrantes de dicha institución.

Creo sinceramente, que para dar a conocer cualquier tipo de idea, noticia, problema, producto, --- etc., existen los medios de comunicación los cuales además son los más efectivos. No se puede utilizar una institución como si fuese un televisor, un radio o un periódico.

Por último, haré referencia a la fracción octava del artículo 44, la cual habla sobre la obligación de los trabajadores de asistir a los institutos de capacitación, con el fin de mejorar su preparación y lograr una mayor eficiencia.

Como ya es sabido, el mundo cambia día con día; diariamente se descubren más cosas, se hacen adelantos químicos, físicos, biológicos, técnicos, matemáticos etc., y lógicamente el ser humano en general, no puede quedarse atrás, tiene que ir avanzando al mismo ritmo de la ciencia para que su cerebro esté adecuado a las vivencias actuales, por ello el ser humano se debe preparar--

cada día más, estudiar más acerca de su ramo y de otras cosas que van enriqueciendo su cultura.

Esto sucede a menudo, los trabajadores deben evolucionar, pero para ello tienen por lo menos que asistir a cursos, programas, conferencias, etc., de personas que los ayuden a conocer los aspectos novedosos.

Definitivamente las instituciones del gobierno deben tener gran cuidado en que sus servidores se actualicen. No se puede trabajar a buen ritmo, ni lograr un desarrollo superior, si únicamente se utilizan sistemas anticuados, por lo cual se debe usar lo nuevo con to dos sus adelantos, para lograr la mayor perfección y el más alto desarrollo de la institución, teniendo personal bien preparado y capacitado que pueda cumplir su cargo con honradez y eficiencia. Por todo lo anterior se deduce claramente la importancia de ésta fracción.

Terminada la explicación acerca de las --- principales obligaciones que tienen los servidores del Estado, pasaré ahora a hacer referencia acerca de los de rechos que les son otorgados, como una correspondencia a su labor para con la función pública.

Toda persona tiene derecho a ser retribui-

da como premio a los servicios que presta a una cierta - dependencia o institución, por el esfuerzo que está realizando.

Los trabajadores p**ú**bl**ic**os cuentan con ciertos derechos que la ley otorga a cada uno de ellos o en forma colectiva.

De acuerdo a lo anterior, los derechos con que cuentan los servidores p**ú**bl**ic**os han sido sintetiza-- dos para su mejor comprensión y son los siguientes:

- A) Derecho a la estabilidad en el empleo.

- B) Derecho al ascenso.

- C) Derecho al salario.

- D) Derecho a licencias, vacaciones y descansos.

- E) Derecho a otras ventajas económicas.

- F) Derecho a premios, honores y consideraciones.

- G) Derecho a la seguridad social.

H) Derecho a pensión.

I) Derecho de asociación y sindicalización.

J) Derecho de huelga.

Los derechos antes mencionados no surgen de la nada; por el contrario, el trabajador se los gana día a día con su trabajo y con su esfuerzo, cumpliendo - como es debido con su cargo y realizando sus actividades con la debida eficiencia.

A continuación, daré una breve explicación acerca de los derechos de los servidores públicos anteriormente mencionados, con el fin de que sean mejor comprendidos.

A) Derecho a la estabilidad en el empleo.

Legalmente se ha establecido que los servidores públicos gozan de la estabilidad necesaria en su empleo, con el fin de proteger su permanencia en el cargo.

Los servidores públicos no pueden ser removidos fácilmente de sus empleos, pues lo que se desea

es no causar un perjuicio a los trabajadores.

Sin embargo, si bien es cierto que el Estado puede cambiar y decidir en un momento dado el sistema general de la función pública, también es cierto que solamente lo haría por causas de interés general.

El Estado puede modificar su organización y estructura creando y suprimiendo empleos, pero siempre y cuando la razón se base en el interés público, no en un simple capricho.

Por otro lado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Congreso de la Unión "para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones".⁹

Existen varios tipos de permanencia que la propia ley establece y son:

10. Aquellos en que el Presidente de la República puede nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados superiores,¹⁰

20. Aquellos en que la ley fija las condiciones de perma

9) Artículo 73 fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10) Artículo 89 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

nencia;

3o. Otros en que la ley fija un plazo de permanencia para el ejercicio de la función; y

4o. Aquellos en que se establece la inamovilidad.

En el cuarto tipo de permanencia el trabajador para ser separado de su cargo, necesita encontrarse en cualquiera de las situaciones que establece el artículo 46 de la LFTSE y bajo un procedimiento jurisdiccional que se lleva a cabo ante el tribunal.

Según el artículo 6o. de la LFTSE, son trabajadores inamovibles aquellos que tienen base en su cargo.

Para lograr la base es necesario que los trabajadores laboren durante seis meses por lo menos dentro del servicio y que no tengan nota desfavorable en su expediente.

Para poder distinguir los trabajadores de base de los de confianza, se debe atender al artículo -- 5o. de la LFTSE, el cual hace una enumeración de los trabajadores de confianza.

Los trabajadores de confianza no pueden regirse por la LFTSE, pues ésta expresamente los excluye.¹¹

Por otra parte, una de las condiciones --- esenciales para que los servidores públicos adquieren la base, es el que sean de nacionalidad mexicana, excepto en los casos en que los mexicanos no pueden desarrollar dicho cargo, serán reemplazados por extranjeros.¹²

B) Derecho al ascenso.

La legislación laboral ha establecido el - derecho de los trabajadores a ascender en su cargo.

"Ascender es pasar de una categoría infe--rior en los cuadros de la Administración Pública, a categorías administrativas superiores que implican mayores derechos, dignidades y obligaciones y sobre todo una mejor remuneración. El ascenso es un derecho legítimo del trabajador que aspira a desempeñar eficientemente su labor, a mejorar en la condición de sueldo o salario y las demás prerrogativas que rodean un empleo. Es una forma de combinar el interés público del servicio, que exige un trabajo eficiente y el interés privado del funciona--

11) Artículo 8o. de la LFTSE.

12) Artículo 9o. de la LFTSE.

rio o empleado que, a partir del nombramiento, ve coronados sus esfuerzos con nuevos elementos que mejoran su situación económica y social." 13

El artículo 123 Constitucional en su apartado B) fracción VII, establece que los trabajadores serán designados para su cargo, en base a sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los que aspiran al cargo.

Lógicamente, no se puede obtener un cargo, sin ser lo suficientemente apto para desempeñarlo, según la disposición constitucional; sin embargo, dentro de la realidad esto es muy subjetivo, pues en innumerables ocasiones se ha visto que varios cargos públicos son ocupados por personas ineptas e ineficaces que han llegado a ocupar ese lugar únicamente por alguna preferencia que han tenido, por ser conocidos o amigos de funcionarios o empleados que trabajan en alguna institución oficial.

Lo anterior provoca un descontrol en el -- buen funcionamiento de la Administración Pública, pues constituye una baja en el rendimiento del servicio.

Si un cargo público es ocupado por un individuo que no cuenta con la preparación suficiente, lo --

13) SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. 10a. - ed. 1981. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pp. 421 y 422.

que ocurre es que dicho servicio no sea desarrollado satisfactoriamente y esto es muy grave, pues se lesionan intereses de toda una sociedad.

3) Derecho al salario.

El salario es la retribución económica que se le paga al trabajador, a cambio de los servicios que le ha prestado al Estado.

El artículo 123 Apartado B) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus -- fracciones IV, V y VI, hace referencia al salario en los siguientes términos:

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

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

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

"VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, reducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes."

"Asimismo, el artículo 14 fracción IV de la LFTSE establece que será nula la disposición que prevenga "un salario inferior al mínimo establecido para los trabajadores en general, en el lugar donde se prestan los servicios".

Además, este mismo artículo en su fracción V consagra que el pago de la remuneración económica a los trabajadores, deberá ser hecho en un plazo no mayor a quince días, así como las demás prestaciones económicas.

Por lo anteriormente visto, sin duda el salario es un derecho importantísimo para los trabajadores.

A mi juicio, el salario es uno de los métodos de motivación para lograr el buen desempeño de los trabajadores en el servicio; además es el medio para satisfacer las necesidades de los trabajadores, necesidades que si en un momento dado no son cubiertas satisfactoriamente provocan la disminución del rendimiento del

empleado en su cargo.

Es lógico pensar que mientras mayor sea el nivel económico de los trabajadores, mayor puede ser el rendimiento en sus labores; por ello los salarios se deben establecer, tomando en cuenta que los servidores logren un desahogo económico.

D) Derecho a licencias, vacaciones y descansos.

Los trabajadores públicos por ley, gozan de licencias, vacaciones y descansos que establece la -- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 43 fracción VIII referente a licencias.

Es importantísimo que el trabajador tenga el derecho de vacacionar, descansar, etc., en determinado tiempo porque esto es saludable para su organismo.

Sin embargo, este derecho está condicionado a los servidores públicos que tengan más de seis meses de servicio ininterrumpido, lo cual quiere decir que ningún trabajador de nuevo ingreso, sin haber cumplido dicho término, podrá disfrutar de ésta garantía.¹⁴

Por otra parte, en lo que se refiere a des

14) Artículo 30 LPTSE.

cansos, el artículo 123 Apartado B) de nuestra Carta Magna en su fracción II, establece que "por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso cuando menos, con goce de salario íntegro".

A este tipo de descanso se le ha denominado descanso semanal.

Asimismo, el artículo 29 de la LFTSE, hace referencia al descanso obligatorio al establecer, que -- "serán días de descanso obligatorio los que señale el -- calendario oficial".

Las vacaciones y los descansos siempre serán con goce de sueldo, lo cual varía en las licencias, ya que éstas pueden darse con o sin goce de sueldo, dependiendo del motivo o circunstancia que dió origen a la misma.

También las licencias pueden ser mayores o menores de seis meses y temporales o definitivas.

E) Derecho a otras ventajas económicas.

Los trabajadores además de los derechos -- que la ley les otorga y que son considerados como mínimos, gozan de otras prerrogativas económicas que benefician su economía y facilitan su nivel de vida.

Las ventajas económicas a las que me refiero son las siguientes: sobresueldos, sobrehaberes, honorarios, compensaciones, horas extras, gastos de representación, gratificaciones, aguinaldos, servicios especiales o extraordinarios, etc.

El Estado con el fin de ayudar a sus trabajadores establece auxilio para éstos dándose prestaciones para obtener casas-habitación, servicios médicos, lugares especiales para realizar actividades deportivas, - culturales, artísticas, sociales, etc., indemnizaciones por separación injustificada, por accidente y por enfermedad, tiendas de descuento para adquirir lo necesario para el hogar, servicios funerarios, etc. Además, capacitación y perfeccionamiento en instituciones nacionales y extranjeras.

Todo lo anterior es muy benévolo y tiene sin duda un alto grado de bondad; sin embargo, a mi juicio, no se ha llevado a cabo como debería de ser, pues a menudo los trabajadores viven con demasiadas carencias, prescindiendo en ocasiones hasta de los productos más - indispensables, debido a que su salario no les es suficiente.

Por otra parte, sus viviendas no llenan --

sus necesidades y los servicios médicos que se les ofrecen son en ocasiones de muy baja calidad.

Además los centros que proporciona el Estado para desarrollar actividades deportivas, sociales, -- culturales y artísticas, generalmente se encuentran saturados y sus instalaciones no tienen los cuidados higiénicos y de mantenimiento necesarios para ofrecer un buen servicio.

En general, todas las prestaciones que el Estado da a los trabajadores, consideradas como ventajas extraordinarias, son insuficientes para todo el gran conjunto de individuos que forman los servidores públicos.

F) Derecho a premios, honores y consideraciones.

Los trabajadores que realizan sus actividades con la debida honradez y constancia, así como con empeño y dedicación suficientes, merecen indudablemente el reconocimiento del Estado, el cual debe reconocer sus esfuerzos con el fin de estimularlos, para que sigan trabajando cada día con más fuerza e interés.

El Estado con el fin de expresar su reconocimiento, otorga a los trabajadores premios, honores y consideraciones para estimularlos por el buen desempeño

de sus labores; así, se ofrecen premios por su puntualidad, por los méritos en su oficio o también ascensos; éstos los he mencionado solamente como algunos ejemplos de la forma en que el Estado reconoce y estimula los esfuerzos de sus servidores.

G) Derecho a la seguridad social.

Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 123 Apartado B) Constitucional en su fracción - XI.

Las consideraciones que establece en favor de los trabajadores son muy amplias, pues en sus incisos a), b), c), d), e), y f), dicha fracción hace referencia al seguro que tienen los servidores públicos en relación a accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales; jubilación, vejez y muerte; embarazo de las mujeres, asistencia médica y medicinas; centros para vacaciones y recuperación para los trabajadores y sus familiares; habitaciones baratas rentadas o vendidas; fondo de vivienda, etc.

Con el fin de regir todos los derechos anteriores de manera satisfactoria, se ha elaborado la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los

Trabajadores del Estado, la cual en su artículo 3o. hace una enumeración bastante satisfactoria de todo lo que -- comprende la seguridad social de los trabajadores al service del Estado.

Así, el artículo mencionado enlista los -- puntos que debe comprender la protección de los trabajadores públicos en materia de seguridad social, de la manera siguiente:

- Fracciones I, XI, XII, XIII y XIV, referentes a segu-- ro de enfermedades no profesionales y maternidad; de vejez, invalidez y por causa de muerte, así como indemnizaciones globales.

- Fracciones III y IV, referentes a servicios de reeducación y readaptación de inválidos, servicios que eleven el nivel de vida del trabajador y de su familia.

- Fracción V, referente a promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de socialización del trabajador y de su familia.

- Fracción VI, referente a créditos para la adquisición

en propiedad de casas y terrenos para la construcción de las mismas, destinadas a habitación del trabajador; así como al arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.

- Fracciones VII, IX y X, referentes a préstamos hipotecarios a corto plazo y jubilación.

H) Derecho a pensión.

Los trabajadores obtienen el derecho a pensión cuando han laborado un cierto tiempo en alguna institución gubernamental; así, el Estado como premio a la fidelidad y al tiempo que el trabajador ha invertido para él, concede la jubilación al trabajador y también la pensión.

No se debe confundir la jubilación con la pensión, pues son diferentes.

La jubilación es el derecho que el servidor público obtiene, ya sea por su edad o por alguna imposibilidad física, la cual lo abstiene de seguir prestando el servicio, pero percibiendo su salario.

Por otra parte, la pensión es el derecho de tipo pecuniario o económico que la ley otorga a los.

parientes o familiares del servidor público cuando los -
considera herederos del funcionario o empleado.

Este derecho de pensión nace cuando el ju-
bilado muere, pero si el causante no se jubiló, la pen-
sión no existirá.

El derecho a la jubilación da como conse--
cuencia el derecho a la pensión y a ésta se le denomina
pensión jubilatoria.

En su artículo 60 la Ley del Instituto de
Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del
Estado, establece que tienen derecho a la pensión por ju-
bilación los trabajadores con 30 años o más de servicio
y las trabajadoras con 28 años o más de servicio e igual
tiempo de cotización al Instituto, cualquiera que sea su
edad.

El artículo 61 de la Ley del ISSSTE, expli-
ca la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios,
diciendo que tendrán derecho a ella los trabajadores que
habiendo cumplido 55 años de edad, tuviesen 15 años de
servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al --
Instituto.

Por otro lado, este tipo de pensión se com-
putará de acuerdo a la tabla de porcentajes establecida

por el artículo 63 de la Ley del ISSSTE.

Asimismo, el artículo 67 de la ya mencionada ley, establece que la pensión por invalidez se otorgará a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente, por causas ajenas al desempeño de su cargo, si hubiesen contribuido con sus cuotas al Instituto cuando menos durante 15 años.

La pensión por muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, se otorgará siempre y cuando el empleado hubiere cotizado al Instituto por más de 15 años, o bien cuando haya cumplido sesenta o más años de edad y hubiere cotizado por lo menos durante 10 años.

El derecho al pago de la pensión por causa de muerte, se iniciará a partir del día siguiente al de la muerte de la persona que haya originado la pensión.

La pensión por cesantía en edad avanzada se otorgará al trabajador que se separe voluntariamente del servicio o que quede privado de trabajo remunerado, después de los sesenta años de edad y haya cotizado por un mínimo de 10 años al Instituto.

Por otra parte, en caso de que un trabajador desee separarse antes de cumplir los sesenta años de edad, tendrá derecho a una pensión reducida, pero la can

tividad que se le otorgará, será menor que la de cualquier pensionado que hubiere cumplido con la edad estipulada - por la ley.

I) Derecho de asociación y sindicalización ha sido obtenido por los trabajadores públicos con muchos esfuerzos, pero no les fue otorgado de la noche a la mañana.

Primero se reglamentó el derecho de asociación sindical para los trabajadores que se rigen por la Ley Federal del Trabajo, pues la Constitución de 1917 -- consagró este derecho en el artículo 123 en su apartado A) fracción XVI, la cual dice: " Tanto los obreros como los empresarios, tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, -- asociaciones profesionales, etc. "

Posteriormente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hizo extensivo este derecho a los trabajadores al servicio del Estado, ya que interpretó el artículo en su fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y así se logró extender este derecho colocándose en el mismo artículo 123 pero en el apartado B) fracción X, la cual expresamente dice: " Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para

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

Por otra parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 67 define claramente lo que son los sindicatos diciendo que --- " son las asociaciones de trabajadores que laboran en -- una misma dependencia, constituidos para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes ".

La LFTSE en sus artículos del 68 al 86, -- hace referencia a todo lo relacionado con los sindicatos es decir, a los puntos más importantes de los mismos, -- los cuales son los siguientes:

- sindicato único;
- derecho de asociación;
- organización sindical;

- registro del sindicato;
- cancelación del registro;
- expulsión del sindicato;
- no reelección y cláusula de exclusión;
- obligaciones y prohibiciones de los sindicatos;
- remuneraciones sindicales;
- disolución de los sindicatos;
- comisiones sindicales y Federación de Sindicatos de --
Trabajadores al Servicio del Estado.

J) Derecho de Huelga.

Este derecho es uno de los más importantes y discutidos de los derechos con que cuentan los trabajadores.

La huelga es el resultado de un largo proceso de luchas sociales.

De acuerdo al artículo 92 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la huelga es "la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta ley establece".

Por otra parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 apartado A) fracción XVIII, establece que "las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas, únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o también en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del gobierno".

Asimismo, la LFTSE en sus artículos del 93 al 109 hace referencia a aspectos importantes de la huelga como son:

- declaración de huelga;

- huelga secretarial o parcial;

- huelga intersecretarial;

- suspensión de los efectos del nombramiento;

- actos de violencia;

- procedimiento de huelga;

- pliego de peticiones;

- declaración de legalidad e ilegalidad de la huelga;

- huelga legal;

- suspensión de labores;

- huelga ilegal;

- huelga inexistente;

- huelga ilegal y delictuosa; y

- conclusión de la huelga.

SITUACION DEL BUROCRATA FRENTE AL ESTADO-PATRON

CAPITULO V

LEGISLACION EN MATERIA DE TRABAJO BUROCRATICO

A. ANALISIS DEL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIO
NAL.

La legislación en materia de trabajo burocrático, no surgió de la nada, por el contrario, fué el resultado de luchas y peticiones de los trabajadores al servicio del Estado, con el fin de que fueran regulados sus derechos y sus obligaciones de manera más justa, --- puesto que anteriormente los servidores públicos sufrían de innumerables injusticias ejercidas por sus superiores tales como la separación de su empleo sin causa justificada.

Así, en 1960 se elevó el apartado B) del artículo 123 a rango constitucional, al igual que otras leyes que fueron surgiendo paulatinamente con el fin de cubrir las necesidades de los trabajadores al servicio del Estado, reglamentando mejor sus derechos, al igual que sus obligaciones.

Entre las leyes que se pueden mencionar co

mo auxiliares del apartado B) del artículo 123 constitucional, se encuentran:

- a) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del -
Estado.
- b) La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Socia-
les de los Trabajadores del Estado.
- c) La Legislación del Trabajo del Servicio Público de -
Banca y Crédito.

Aunque existen más leyes que auxilian el trabajo burocrático, creo que para el estudio que estoy llevando a cabo, las anteriores son suficientes.

El apartado B) del artículo 123 constitucional, cuenta con catorce fracciones, las cuales establecen los principales derechos de los servidores públicos y las que para su mejor comprensión, serán referi--
das una a una a continuación.

Antiguamente a los trabajadores al servicio del Estado les imponían horarios incondicionalmente

en virtud de que no contaban con una jornada máxima de -- trabajo, por lo cual era muy necesario que existiera la fracción I del apartado B), gracias a la cual actualmente los servidores públicos tienen establecida perfectamente su jornada máxima y mínima de labores. Además se les otorgó el derecho de recibir la justa retribución -- por sus horas extraordinarias de trabajo, pagándoselas dobles y a la vez reglamentando la cantidad y las veces en que el trabajador debe laborar las horas extras.¹

La fracción II, tiene por objeto reglamentar el descanso semanal de los servidores públicos, contando con un día para recrearse y convivir con su familia, por cada seis días de trabajo y además, gozando el trabajador de su salario íntegro.

Lo anterior no se puede tomar como general ya que en algunas dependencias e instituciones el descanso semanal de los trabajadores al servicio del Estado es de dos días, por lo regular sábado y domingo, con lo ---

1) Fracción I apartado B) artículo 123 constitucional.

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

cual permiten al trabajador una mejor convivencia familiar, lo que ayuda a la integración de la familia la cual está considerada como la base de la sociedad, además de que permite que el trabajador realice otras actividades sociales, culturales, etc.²

Los trabajadores deben gozar de vacaciones anuales en los términos establecidos por la ley, con el fin de divertirse y despejarse mentalmente. El derecho a vacacionar no puede ser negado a ningún trabajador por sus superiores, lo único que puede suceder es que si se considera necesario el trabajador puede posponer su periodo vacacional para una fecha posterior.

Por otra parte, si el trabajador laborase su periodo de vacaciones, no tendrá derecho a que se le pague doble sueldo.³

Las fracciones IV, V y VI hacen referencia

2) Fracción II apartado B) artículo 123 constitucional.

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

3) Fracción III apartado B) artículo 123 constitucional.

"Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año."

al salario especificando claramente que éste no podrá -- ser disminuido en su cuantía durante su vigencia; además nunca podrá ser inferior al mínimo establecido para los trabajadores en general en el Distrito Federal y para -- los trabajadores de las Entidades de la República Mexicana.

Por otra parte, también se menciona que a trabajo igual, corresponderá salario igual, no importando el sexo.

Esta disposición además de fijar la retribución del salario para que sea más igualitaria, hace -- que se olviden por completo las diferencias que existían antiguamente en cuanto al trabajo de las mujeres y el de los varones, puesto que se considera en la actualidad -- que el sexo no tiene que influir en ningún momento para determinar el salario de las personas.

Además, se establece que solamente se puede descontar a un individuo de su salario por deudas contraídas con el Estado, cuotas sindicales, descuentos judiciales o del régimen de seguridad; si no es por alguno de los motivos anteriores, el salario está libre de ser embargado, lo cual es una garantía muy importante para los trabajadores y para sus dependientes económicos, ya

que en un momento dado no se quedan desamparados.⁴

Asimismo, para que los trabajadores al ser-
vicio del Estado puedan desempeñar alguna actividad den-
tro de la función pública, lógicamente necesitan contar
con las aptitudes necesarias, las cuales son reconocidas
y apreciadas mediante un sistema de selección de perso-
nal que el Estado impone con el fin de verificar si el -
servidor cuenta con las condiciones y aptitudes necesa-
rias para el desempeño de sus funciones. Estas condicio-
nes no son generales, obviamente varían según el cargo,
pues pueden ser exigidas condiciones de edad, antigüedad
aptitud física, aptitud técnica, demérito, etc.⁵

4) Fracciones IV, V y VI apartado B) artículo 123 consti-
tucional.

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

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

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

"VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, de-
ducciones o embargos al salario en los casos pre-
vistas en las leyes."

5) Fracción VII apartado B) artículo 123 constitucional.

Por otra parte, los trabajadores merecen la consideración del patrón siempre que laboren con la debida eficacia. En el caso de los trabajadores públicos es aún más importante que se les reconozcan sus esfuerzos, como ya se dijo anteriormente, por ello se ha implantado el derecho de escalafón, el cual permite que los servidores públicos obtengan sus ascensos de forma justa y tomando en cuenta conocimientos, aptitudes y antigüedad de los trabajadores.

Es importante este derecho porque motiva a los trabajadores a hacer más dedicados en sus labores y lógicamente si éstas son en beneficio de la sociedad su importancia es enorme e indiscutible.

La disposición se extiende para el caso de que surjan igualdad de condiciones en el escalafón del trabajador con otro de sus compañeros, entonces se la dará la prioridad al que represente la única fuente de ingresos en su familia.⁶

Los trabajadores también cuentan con el derecho de conservar su empleo, por ello la ley ha establecido que solamente pueden ser suspendidos o cesados

6) Fracción VIII apartado B) artículo 123 constitucio--
nal.

cuando cometan alguna falta que merezca dichas sanciones; es decir, que no sea una falta grave. Si se les separa injustificadamente, pueden optar por la reinstalación en su trabajo o la indemnización correspondiente. Si se les separa por supresión de plazas, pueden optar porque se les dé otra equivalente a la suprimida o a que se les indemnice.⁷

Asimismo, la ley constitucional ha determinado que los trabajadores gocen del derecho de asociación, sindicalización y huelga, con el fin de poder defender legalmente sus intereses.

Los servidores públicos tienen la enorme desventaja de que su derecho de huelga está muy restringido, ya que para que los servidores públicos puedan hacer uso de este derecho, es necesario que cumplan con diferentes requisitos que sencillamente son casi imposibles de lograr.

Actualmente, los servidores públicos lo más que han hecho son paros de algunas horas, acompañados de marchas masivas por la Plaza de la Constitución con el fin de que se les tome en cuenta y sean escuchadas sus peticiones y atendidos sus problemas sociales,

7) Fracción IX apartado B) artículo 123 constitucional.

económicos, políticos, etc.

Esto sucede lógicamente en virtud de que el gobierno trata de evitar por todos los medios que los trabajadores al servicio del Estado suspendan labores, - por la importancia que tienen sus actividades dentro de la Administración Pública. Si se detienen las funciones de los burócratas, obviamente surge un caos en las actividades del Estado, por ello la meta es no permitir que eso suceda y la mejor manera es haciendo muy difícil el camino para estallar una huelga legal.

Constitucionalmente los trabajadores deben defender sus intereses, pero con la debida organización y sin rebasar los límites legales.⁸

Por otra parte, la seguridad social es un derecho del trabajador y comprende varios aspectos que son considerados como las bases mínimas con que debe contar el trabajador, pudiendo ser empleados en favor de éste, pero nunca disminuídas.

Es uno de los grandes adelantos de la acción del gobierno, en favor de los servidores públicos por ello, se ha establecido la regulación de una ley especial que refiera específicamente todos los aspectos de

8) Fracción X apartado B) artículo 123 constitucional.

la seguridad social. La ley a la que me refiero es la -- del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual tiene gran afinidad con la del Seguro Social, aunque lógicamente varían ciertos aspectos tales como: los sujetos a quien van dirigidas sus disposiciones, monto de sus cuotas, descuentos, sueldos y aportaciones, tablas de porcentajes, etc., pero básicamente su objetivo es el mismo, es decir, proteger la vida, la salud, la asistencia médica, etc. de los trabajadores.

La Ley del ISSSTE cuenta con seis títulos que hacen un total de 196 artículos referentes a los siguientes aspectos:

- 1.- Disposiciones generales.
- 2.- Sueldos, cuotas y aportaciones.
- 3.- Seguro de enfermedades y maternidad.
- 4.- Conservación de derechos.
- 5.- Seguro de riesgos de trabajo.

- 6.- Seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada e indemnización global.
- 7.- Sistema integral de crédito.
- 8.- Prestaciones sociales y culturales.
- 9.- Continuación voluntaria en el régimen obligatorio -- del seguro de enfermedades, maternidad y medicina -- preventiva.
- 10.- La incorporación voluntaria en el régimen obligatorio.
- 11.- Disposiciones especiales.
- 12.- Funciones del Instituto.
- 13.- Patrimonio.
- 14.- Reservas e inversiones del Instituto.

15.- Prescripción.

16.- Responsabilidades y sanciones.⁹

Por otra parte, puedo mencionar que los -- trabajadores en ocasiones tienen conflictos que pueden ser individuales, colectivos o intersindicales, y lógicamente alguien tiene que resolver dichos conflictos; a es te respecto la resolución le compete al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Como excepción a lo anterior se establece que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁰

Asimismo, en cuanto a la fracción XIII del apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, simplemente hace una -- observación, pues aclara que algunos servidores del Esta do, tales como los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del --

9) Fracción XI apartado B) artículo 123 constitucional.

10) Fracción XII apartado B) artículo 123 constitucio--
nal.

servicio exterior, serán regidos por sus propias leyes.

También aclara que el Estado proporcionará a los miembros activos del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones establecidas en el inciso f) de la fracción XI del apartado B) del artículo 123 Constitucional.

Por otro lado, la fracción XIII bis, hace referencia a las instituciones que prestan el servicio público de Banca y Crédito; los trabajadores de éstas -- instituciones se registrarán por la Legislación del Trabajo del Servicio Público de Banca y Crédito.

Esta ley está formada por seis capítulos que tienen 24 artículos en total más cuatro transitorios. Los capítulos se refieren básicamente a lo siguiente:

- 1.- Disposiciones generales.
- 2.- Días de descanso, vacaciones y salario.
- 3.- Seguridad social y prestaciones económicas.
- 4.- Suspensión, cese y terminación de los efectos de los nombramientos.

5.- De la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios.

6.- De la supervisión de las instituciones.

Por último, la fracción XIV, hace alusión a los cargos de confianza, estableciendo que las personas que los desempeñen, contarán con derecho de protección al salario y de seguridad social.

B. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Como ya he mencionado, los servidores públicos necesitaban disposiciones legales más completas para regir su relación con el Estado, pues se encontraban en gran desventaja frente a éste; por ello, se adicionó el apartado B) al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de dar protección específicamente a los trabajadores del Estado; sin embargo, éstas disposiciones no eran suficientes, por lo que se hizo necesaria la creación de una ley reglamentaria de dicho apartado, surgiendo así la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la cual

se divide en 10 títulos y cuenta con 165 artículos más 7 artículos transitorios, los cuales básicamente se refieren a los siguientes aspectos:

- 1.- Disposiciones generales.
- 2.- Derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares.
- 3.- Escalafón.
- 4.- Organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo.
- 5.- Riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales.
- 6.- Prescripciones.
- 7.- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el procedimiento ante el mismo.
- 8.- Medios de apremio y ejecución de los laudos.

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

10.- Correcciones disciplinarias y sanciones.

Esta ley representa un conjunto de disposiciones que protegen al trabajador de manera radical, con el fin de sentar las bases para el buen desempeño del empleo.

Además, en sus disposiciones establece conceptos muy importantes, definiendo lo que es trabajador, trabajo diurno, jornada mixta, sueldo o salario, escala-fón, sindicatos y huelga.

SITUACION DEL BUROCRATA PRENTE AL ESTADO-PATRON

CAPITULO VI

TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS ESTADOS Y LOS
MUNICIPIOS Y TRABAJADORES DEL SERVICIO PUBLI-
CO DE BANCA Y CREDITO.

A. ANTECEDENTES Y ORIGEN DEL MUNICIPIO.

El municipio tiene su primer vestigio en - el derecho público de Roma.

El derecho municipal surge cuando un cierto número de comunidades se someten al régimen de ciudad.

En Roma el municipio logró fortalecer su independencia, aprovechando la debilidad de la monarquía existente en la Edad Media; Durante los siglos XIV y XV el municipio contó con una gran autonomía, la cual se -- vió frenada cuando la monarquía recuperaba su poder.

En el siglo XVI se ve claramente el fin de la autonomía municipal y la consolidación a la monarquía absoluta.

El municipio es una forma de descentralización que es reconocida por el Estado democrático ya que

tiene como origen precisamente la democracia pura.

Uno de los personajes de la historia que ayudó al establecimiento de las autoridades municipales fué precisamente el español Hernán Cortés, el cual fundó Veracruz con su propio cabildo. Posteriormente dicho cabildo habría de ayudar a Cortés a emprender la conquista nombrándolo Capitán General.

En la época en la que dominaban los españoles, el municipio fué únicamente un nombre que se utilizó para la división territorial y administrativa, pero no alcanzó nunca el desarrollo de unidad política.

En 1808 el Ayuntamiento estaba en manos de criollos, los cuales contaban con fuerza y riqueza necesarias como para hacerse cargo de los oficios concejiles.

Por otra parte, los municipios fueron organizados por las Constituciones Centralistas y los gobiernos conservadores.

Específicamente la Constitución Centralista de 1836, los organiza en sus artículos 22 a 26 de la Sexta Ley.

También las Bases Orgánicas de 1943 le -- dan amplio campo de acción al municipio, ya que se esta

blecieron corporaciones y funcionarios municipales; se -
reglamentó la Policía Municipal y se aprobaron los pla--
nes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales
de los gastos de las municipalidades.

Según Miguel Macedo "El Imperio estableció el régimen municipal de alcaldes remunerados, de nombramiento del gobierno y encargados de toda la administrac--
ción comunal y de la ejecución de las decisiones de los ayuntamientos, que eran simples cuerpos deliberantes e -
inspectores de elección popular y sin función política alguna".¹

El gobierno del General Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas que se llamaron partido, distrito, prefectura o cantón.

Los prefectos fueron los causantes de la Revolución, pues uno de los motivos principales de ésta fué la explotación del campesino por los patrones y el odio que despertaron en virtud de que para conservar la paz y el orden utilizaban métodos crueles e ilegales. Dicha revolución consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre.

Gracias al Constituyente de Querétaro, la

1) MACEDO Miguel apud TENA RAMIREZ, Felipe. Pág. 150.

libertad municipal se consagró en la Constitución aunque desgraciadamente la asamblea olvidó a los aspectos fundamentales para la libertad del municipio, los cuales son:

- 1o. Respeto de la recaudación de los impuestos; y
- 2o. Respeto de la forma de resolver los conflictos de éste con las autoridades del Estado.

B. NATURALEZA Y ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO.

El municipio es colocado por el artículo 115 constitucional como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

La palabra municipio viene del latín municipium, específicamente de las palabras munus (oficio, - cargo o función) y capio (tomar, adoptar); es decir, tomar el cargo del municipio.

Para Acosta Romero "el Municipio, es una realidad social regulada por el Derecho".²

2) ACOSTA Romero, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 1984. 2a. ed. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. MÉXICO. Pág. 378.

Por otra parte, Carlos García Oviedo establece que "el Municipio constituye una comunidad de personas, preferentemente de familias, situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad".³

El Municipio cuenta con varias características las cuales son:

- a) Constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.
- b) Se encuentra establecido en la Constitución Federal y en las leyes locales. Además, le reconocen y otorgan su personalidad jurídica y se le señalan las bases de su régimen.
- c) Tiene patrimonio propio.
- d) Está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad que medie entre éste y el gobernador del Estado.

3) ACOSTA Romero, Miguel. Op. cit. Pág. 378.

- e) Administra su hacienda conforme a la ley, la cual está formada con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan.

Asimismo, el Municipio también cuenta con algunas facultades que se pueden enunciar de la manera siguiente:

- 1a. Cuentan con iniciativa de leyes ante la legislatura local y para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.
- 2a. Pueden manejar libremente su hacienda y su patrimonio.
- 3a. Pueden administrar los bienes del dominio público y privado del municipio.

- 4a. Pueden organizar la administración y los servicios municipales.

- 5a. Pueden cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la Federación como de los Estados.

- 6a. Tienen acción cívica para fomentar el espíritu cívico y de la solidaridad entre sus habitantes.

- 7a. Pueden construir toda clase de obras públicas municipales.

El Municipio tiene a su cargo diversos servicios públicos que se encuentran consagrados en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política -- de los Estados Unidos Mexicanos y los cuales son:

- a) Agua potable y alcantarillado.

- b) Alumbrado público.

- c) Limpia.

- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito; y
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz presentación de los servicios públicos que les corresponda.

Por otra parte, también es de suma importancia mencionar a los órganos del municipio, los cuales se sabe que son los:

- 1.- El Ayuntamiento: Es un cuerpo colegiado de elección popular directa, le corresponde ejecutar todas las atribuciones inherentes al municipio.

La palabra ayuntamiento viene de junguere, junctum, (juntar, unir), es la unión de dos o más individuos para formar un grupo.⁴

Se encuentra formado por regidores, síndicos municipales o ediles.

Sus sesiones las celebra periódicamente; sus decisiones se denominan resoluciones de cabildo y se asientan en el libro de cabildo que contiene las actas que son redactadas y certificadas por el secretario del ayuntamiento.

- 2.- El Presidente Municipal: Teóricamente es el funcionario encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones de cabildo, así como de llevar a cabo la administración del municipio. Forma parte del

4) Conferre *Ibidem*, Pág. 392.

ayuntamiento y se le llama --
también alcalde.

La organización municipal básicamente está
compuesta de un ayuntamiento municipal el cual está integ
grado por:

- a) Un presidente municipal.
- b) Por lo menos un síndico municipal.
- c) Tres regidores como mínimo.
- d) Un secretario municipal.
- e) Un tesorero.
- f) Un cierto número de departamentos.
- g) Varios delegados municipales.
- h) Una comisión de planificación y desarrollo.

i) Consejeros de colaboración municipal.

j) Jefes de sectores o de manzanas.

C) TRABAJADORES DE LOS MUNICIPIOS Y DE LOS ESTADOS.

En muchos años los trabajadores públicos - de los Estados y de los Municipios tuvieron el problema de que no tenían una legislación que los protegiera adecuadamente.

En 1931 la Ley Federal del Trabajo dió como solución que se regularan sus relaciones por medio de las leyes civiles que se expidieran; sin embargo, el problema continuó en virtud de que dichas leyes nunca se -- dieron en la forma conveniente.

Después surgió el problema de elegir en -- cuál de los dos apartados del artículo 123 constitucio-- nal se ubicarían las relaciones de estos trabajadores, - si en el A) o en el B).

Como no fué fácil decidir en cual de los dos apartados se ubicarían dichos trabajadores, lo que sucedió fue que se rigieron por leyes expedidas por las legislaturas de los Estados, lo cual creó una gran pro--

blemática en base a que cada legislación tenía sus propios principios y mientras una otorgaba ciertas garantías, otra las quitaba, con lo cual se daba una enorme diferencia entre todas.

Todavía en el año de 1978, los trabajadores municipales y estatales no contaban con una protección legal, lo cual era realmente penoso.

Así, fué hasta 1983 que se dió la reforma municipal estableciéndose en la fracción VIII, párrafo segundo del artículo 115 constitucional, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados de acuerdo a lo establecido en el artículo 123 contitucional.

Las mismas reglas serán observadas por los trabajadores del municipio.

Esto no logró resolver el problema por completo, en virtud de que no se especificó en cual de los dos apartados se iban a ubicar las relaciones laborales de estos dos tipos de trabajadores.

Actualmente, 23 de las 31 entidades federativas que existen, tienen su legislación laboral de acuerdo a lo establecido en el artículo 115, fracción --

VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Algunos Estados en sus constituciones únicamente previenen que se expida una ley del servicio civil pero no especifican el marco jurídico al que deben ceñirse sus preceptos.

Otras constituciones señalan que la ley -- del servicio civil que se expida deberá ajustarse a los principios del artículo 123 constitucional, pero no especifican en cual de los dos apartados.

Asimismo, existen otras que declaran abiertamente que las leyes del servicio civil que se expidan de acuerdo al trabajo, irán de acuerdo al apartado B) -- del artículo 123 constitucional.

Por último, otras constituciones dicen que las leyes reglamentarias que se expidieran irían de acuerdo a las bases del trabajo y por ende, semejantes a las establecidas por el apartado B) del artículo 123 de nuestra Constitución Política.

D) TRABAJADORES DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO.

Antes de 1937 el trabajo de los servidores

públicos de la banca se regulaba por leyes civilistas y mercantilistas, pero el 29 de noviembre de ese mismo año se publicó el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en el cual se decía que serían sujeto de sus disposiciones "las personas que tuviesen un contrato individual de trabajo con las instituciones", con excepción de "los corresponsales y agentes y de las personas que desempeñen funciones similares a éstos", ya que dichas actividades deberían regirse por las leyes mercantiles.⁵

Este reglamento les privaba de ciertos derechos colectivos, pero como les otorgaba en cambio beneficios económicos no se opusieron a sus disposiciones, las cuales por lo mismo, se mantuvieron vigentes durante casi 50 años.

Posteriormente, el 30 de diciembre de 1953 un nuevo reglamento vino a sustituir al anterior, pero este último reestructuraba el capitulado con mejor técnica jurídica.

Sin embargo, los reglamentos anteriores -- desconocieron los derechos sociales plasmados por la ---

5) CUEVA, Mario De La. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. Primer Tomo. 9a. ed. 1984. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pág. 520.

Asamblea Constituyente en el artículo 123 y pasaron por encima de las disposiciones de los códigos civiles y mercantiles del siglo XIX.

Además, supuestamente los reglamentos iban de acuerdo con la teoría contractual, pero en la realidad los patronos eran los únicos que fijaban las bases -- sobre las condiciones de trabajo, la determinación de -- los salarios, jornada de trabajo, estabilidad en el trabajo, etc.

Por otra parte, dichos reglamentos desconocieron el derecho colectivo, puesto que reconocían solamente los contratos individuales de trabajo.

En cuanto al derecho de huelga, lo restringían totalmente, puesto que el reglamento de 1953 decía que "las labores nunca podrán suspenderse, sino en las -- fechas que autorice la Comisión Nacional Bancaria".⁶

Dichos reglamentos en muchos aspectos sobrepasaron las disposiciones constitucionales sobre todo en los artículos 123, 133 y 89 fracción primera de la -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los reglamentos bancarios fueron expedidos por el Poder Ejecutivo, lo cual los hacía inconstitucio-

6) Conferre CUEVA, Mario De la. Op. Cit. Pág. 522.

nales, ya que estrictamente es facultad del Congreso Federal expedir las leyes en materia laboral con excepción de los casos de emergencia como la suspensión de garantías.

En 1970, surgió un movimiento de sindicalización bancaria, en el que varios sindicatos de empresa presentaron las solicitudes de registro ante la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Esto ocasionó que el gobierno se encontrara con el problema de respetar el derecho de sindicalización o de negar el registro para evitar un posible movimiento de huelga.

Como los registros que se solicitaron fueron hábilmente negados por el gobierno, intentaron constituir un sindicato nacional, pero tuvieron que mantenerse en forma clandestina, mientras que el derecho de asociación de los patrones estaba más sólido cada día por medio de la Asociación de Banqueros.

La Reforma Constitucional.

El 10. de septiembre de 1982, los trabajadores bancarios fueron reivindicados en sus derechos colectivos a causa de la nacionalización de la banca y ya

no se vió como un imposible el poder crear un sindicato bancario.

El 6 de septiembre de ese mismo año por Decreto se dió a los Bancos la calidad de Sociedades Nacionales de Crédito, para lo cual se integraría un Consejo Consultivo.

Por último, el 17 de noviembre de 1982, -- con otro Decreto se incorporaron las relaciones laborales de los trabajadores bancarios el texto constitucional incluyendo la fracción XIII bis al apartado B) del artículo 123 constitucional,⁷ esto se hizo con el fin de limitar su derecho de huelga.

Pero no todos podrían estar dentro de este marco jurídico, se exceptuaban expresamente el Banco Obrero, el National City Bank, las Instituciones Auxiliares de Crédito, las Compañías de Seguros y el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

A los trabajadores bancarios se les concedieron prestaciones en algunos casos superiores a las de

7) Fracción XIII bis del apartado B) constitucional.

"Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado".

los demás, pero con el fin de restringir ciertos derechos.

Actualmente existe la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado 3) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la cual cuenta con 24 artículos únicamente y como complementos cuenta con los títulos 3o., 4o., 7o., 8o., y 10o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, siempre y cuando no se le opongan.

El objeto de la Ley de los Trabajadores -- Bancarios, es "fijar el marco jurídico de las relaciones laborales de dichos trabajadores con las instituciones de crédito, incorporando el régimen al que han estado sujetos y respetando especialmente las prestaciones que -- con tanto esfuerzo han logrado, y haciendo compatible su estatuto laboral con el establecido para los trabajadores al servicio del Estado".⁸

Por supuesto que la Ley Reglamentaria de los Trabajadores Bancarios tiene diferencias con la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y algunos de los artículos que demarcan dichas diferencias son las --

8) DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. 1988. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pág. 267.

siguientes:

Artículo 4o. Establece que el trabajador - de confianza adquiere estabilidad en su empleo después de 12 meses de servicio; siendo de 6 meses para la LFT--SE.

Artículo 8o. La prima dominical se ve su--perada en la Ley de los Trabajadores Bancarios, en vir--tud de que se prevé una prima para el trabajo prestado en día sábado.

Artículo 9o. Las vacaciones para los traba--jadores bancarios son más que para los trabajadores en general. También la prima vacacional es superior, pues es de 50%, mientras que para los demás trabajadores es del 30% según la LFTSE.

Artículo 10o. Dice que el salario mínimo de los trabajadores bancarios será un 50% mayor que el de los trabajadores federales.

Artículo 12o. Establece un sistema de re-

tribución complementario del salario fijado en los tabuladores en base a la antigüedad.

Artículo 170. Dice que los trabajadores -- bancarios se sujetarán en materia de seguridad social a la Ley del Seguro Social, pero adicionalmente se les conceden prestaciones superiores.

Artículo 230. Hace referencia a que los -- Sindicatos Bancarios podrán adherirse a la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios que será la única reconocida legalmente.

NOTA: Ya redactada la presente tesis, surge la reforma a los siguientes preceptos jurídicos:

Artículo 28 Constitucional;

Artículo 123 Constitucional, apartado A) fracción

XXXI y apartado B) fracción XIII bis.

SITUACION DEL BUROCRATA FRENTE AL ESTADO-PATRON

CAPITULO VII

PROCEDIMIENTO LABORAL BUROCRATICO

A. ORGANISMOS ENCARGADOS DE DIRIMIR LOS CONFLICTOS ENTRE EL ESTADO Y SUS TRABAJADORES.

B. SANCIONES DE LOS TRABAJADORES BUROCRATAS.

Así como los trabajadores en general necesitan de procedimientos para dirimir los conflictos que se susciten entre ellos y sus patrones, los trabajadores al servicio del Estado también necesitan de procedimientos que los auxilien en los conflictos que tengan con -- sus superiores.

Por otra parte, tanto en el proceso laboral como en el propiamente burocrático encontramos algunas coincidencias entre sí tales como que es norma esencial la aplicación de los principios de justicia social, la prevalencia de interpretación más favorable al buró-- crata en caso de duda, la prohibición de cobrar costas y de recusar a los miembros del tribunal y por último, la regulación de un régimen de responsabilidades y sancio--

nes que son indispensables para una buena administración de justicia.

"El término "proceso" es una idea genérica es el momento dinámico de cualquier fenómeno en su devenir; pero jurídicamente, es el conjunto de actos para el desenvolvimiento de la función jurisdiccional. En otras palabras, el proceso supone una serie de actos de las -- partes, (contingentemente del tercero) y del Tribunal, -- desarrollados dentro de marcos legales, con objeto de ob-- tener la sentencia que pone fin al conflicto de intere-- ses. Esta idea del proceso revela claramente su composición de actos jurídicos, derivados de la acción procesal que persigue un mismo fin: la efectividad del derecho, y puesto que tales actos, porque proceden hacia este fin, se les denomina "procedimientos", se define el proceso como un procedimiento reglamentado".¹

Según el maestro Trueba Urbina "el proceso del trabajo está constituido por el complejo de actos de obreros y patrones y de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Na

1) TRUEBA Urbina, Alberto. NUEVO DERECHO PROCESAL DEL -- TRABAJO. 5a. ed. 1980. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pág. 325.

ción, así como de testigos o peritos, que representan el funcionamiento de normas que regulan y liquidan los conflictos obrero patronales, interobreros o interpatronales, jurídicos o económicos, incluyendo los conflictos entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores".²

El procedimiento que se utiliza para resolver las controversias que se susciten con motivo de la terminación del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se encuentra consignado en el artículo 127 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el cual a la letra dice:

I. "La Dependencia presentará por escrito su demanda, -- acompañada del acta administrativa y de los documentos a que alude el artículo 40. bis, solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible rendir durante la audiencia a que se refiere la siguiente fracción:

II. Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma al ce-

2) TRUEBA Urbina, Alberto. Op. Cit. Págs. 329 y 330.

mandado, quien dispondrá de nueve días hábiles para contestar por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder, señalando el lugar o lugares en donde se encuentren los documentos que no posea, para el efecto de que el Tribunal los solicite y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia a que se refiere la fracción siguiente: y

- III. Fijados los términos de la controversia y reunidas las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la contestación, el Tribunal citará a una audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en la que se desahogarán pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutivos del laudo, que se engrosará dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia, salvo cuando a juicio del Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas se dictará el laudo dentro de quince días".

a) Requisitos de la Demanda Burocrática.

Como en todo procedimiento, el laboral burocrático necesita para su inicio de la presentación de una demanda, la cual en este caso deberá llenar los siguientes requisitos:

- I. El nombre y domicilio del reclamante;
- II. El nombre y domicilio del demandado;
- III. El objeto de la demanda;
- IV. Una relación de los hechos; y
- V. La indicación del lugar en que se puedan obtener las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente, las pruebas de que disponga en ese momento y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, en el caso de que no concurra personalmente.

b) Requisitos de la Contestación de la Demanda.

La contestación de la demanda deberá presentarse en un término de cinco días, contados a partir del siguiente a la fecha de su notificación. En ella se hará referencia a todos y cada uno de los hechos de la demanda y se ofrecerán pruebas en los términos de la ---

fracción V del artículo 129 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

c) La Litis.

La litis se compone de dos aspectos en el proceso laboral burocrático:

- 1o. La pretensión procesal del actor expuesta en la demanda; y
- 2o. La pretensión procesal del demandado en la contestación.

Los encargados de precisar la litis en el proceso laboral burocrático son el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Comisión Substanciadora.

d) Las Audiencias.

En el proceso laboral burocrático las audiencias son públicas y están a cargo del Secretario de Audiencias del Tribunal, del Pleno o de las Salas y Salas Auxiliares.

La audiencia de aceptación y recepción de

pruebas es oral.

e) Las Pruebas en el Proceso Laboral Burocrático.

El régimen probatorio en el proceso laboral burocrático, se rige por lo que dispone la Ley Federal del Trabajo y demás fuentes supletorias.

Actualmente las pruebas admitidas en este proceso son las siguientes:

I. Confesional;

II Documental;

III. Testimonial;

IV. Pericial;

V. Inspección;

VI. Presuncional;

VII. Instrumental de actuaciones; y

VIII. Fotografías y en general aquellos medios aportados por la ciencia.

f) La Caducidad en el proceso Laboral Burocrático.

La caducidad se encuentra establecida en el artículo 140 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual a la letra dice: "Se tendrá por desistida de la acción y de la demanda intentada, a toda persona que no haga promoción alguna en el término de tres meses, siempre que esa promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento. El Tribunal de oficio o a petición de parte, una vez transcurrido este término, declarará la caducidad.

No operará la caducidad, aún cuando el término transcurra, por el desahogo de diligencias que deban practicarse fuera del local del Tribunal o por estar pendientes de recibirse informes o copias certificadas que hayan sido solicitadas".

Algunos autores comentan que en ocasiones en el proceso laboral común se conjuga la indolencia de la parte obrera, con la mala fe de la autoridad jurisdiccional ya que a veces deja transcurrir intencionalmente los plazos sin actuar, para después declarar la caduci--

dad.

g) Los Laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los laudos, son las resoluciones que dicta el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para poner fin al litigio, en los conflictos que surgen entre el Poder Legislativo y Ejecutivo con sus servidores.

El laudo es diferente en su técnica de las ejecutorias de amparo o de otras sentencias del Pleno.

El dictámen que formula la Comisión Subtanciadora es un proyecto de laudo, en el que aparece la apreciación de pruebas.

De acuerdo al artículo 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de ejecutar los laudos de forma eficaz e inmediata.

h) Improcedencia de los Recursos en Materia Laboral.

Los acuerdos y el laudo que dicta el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, son inapelables y no admiten ningún recurso y deben ser puntualmente cum

plidos; sin embargo, por disposición expresa de la ley - dichos laudos pueden ser impugnados a través del Juicio de Amparo.

Por otra parte, las resoluciones o laudos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el proceso burocrático son inapelables e incommovibles y no pueden ser impugnados por el juicio constitucional ya que así lo ha establecido expresamente la Ley de Amparo.

En cuanto a las resoluciones o acuerdos de la Comisión Substanciadora, se dice que son inapelables pero sí pueden ser impugnados por medio del juicio de -- Amparo Indirecto, tomando en cuenta la naturaleza y el -- alcance del acuerdo que agravie irreparablemente a alguna de las partes.

Por último, las resoluciones o laudos que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia son inapelables y se constituyen como fallo inatacable en todos aspectos, por tratarse de la más alta autoridad de la Nación y porque el juicio constitucional de amparo es im-- procedente contra actos de la Suprema Corte de Justicia.

A continuación trataré sobre los procedi-- mientos que se llevan a cabo en materia laboral, como --

consecuencia de los conflictos individuales, colectivos, sindicales e intersindicales entre el Estado y sus servidores.

Los procedimientos laborales burocráticos se clasifican en tres clases que son:

- a) PROCEDIMIENTOS ORDINARIOS.
- b) PROCEDIMIENTOS ESPECIALES EN LA HUELGA; y
- c) PROCEDIMIENTOS DE EJECUCION.

Las normas en los procedimientos ordinarios se aplican en los conflictos entre el Estado y sus serviciores que atañen a los tres poderes de la Unión. -- Unicamente son diferentes los órganos jurisdiccionales encargados de tramitarlos y decidirlos.

El órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos en que son parte el Poder Legislati--vo, el Ejecutivo o el Departamento del Distrito Federal y territorios federales es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por otra parte, los conflictos suscitados

entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores los dirige en única instancia el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los instruye la Comisión Sustanciadora.

Ambos conflictos se tramitan conforme a las normas procedimentales que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo tanto, este procedimiento contará con sus respectivos pasos tales como:

- a) Admisión de la demanda;
- b) Contestación de la demanda;
- c) Presentación de Pruebas;
- d) Desahogo de Pruebas;
- e) Alegatos; y
- f) Resolución.

Asimismo, contará con audiencias como la .

de conciliación y la de recepción de pruebas.

Las pruebas admitidas para el procedimiento ordinario, son todas aquellas enunciadas en las páginas 139 y 140 de la presente tesis aumentando la fama pública.

A continuación haré referencia a algunas jurisprudencias que complementan el régimen probatorio burocrático.

"TRIBUNAL DE ARBITRAJE, PRUEBAS ANTE EL. (INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS). (Arts. 132 y 137). Cuando el titular de una unidad burocrática aporta como prueba en el juicio una investigación de carácter administrativo en la que rindieron declaraciones personas extrañas al conflicto, tal documento debe considerarse como prueba testimonial escrita, por lo que es indispensable ofrecerla como tal, dando oportunidad a la parte contraria para repreguntar a los firmantes, pues de no hacerlo así, carece de valor probatorio".³

"PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER. (Art. 138). Las pruebas cuyo desahogo o recepción soliciten los miembros del Tribu-

3) Conferre Ibidem. Pág. 562.

nal para mejor proveer, en uso de la facultad que la ley les concede, deben ser aquellas que tiendan a hacer luz sobre los hechos controvertidos que no han llegado a dilucidarse con toda precisión y no las que debieron apor- tarse por las partes, cuyas omisiones o negligencias no pueden ser subsanadas por los integrantes del Tribunal a pretexto de que necesitan mayor instrucción. Amparo 581/ 59. Srio. de Educación Pública contra actos del Tribunal de Arbitraje. Tercero Perjudicado: Eladio Torres Uárate.⁴

Los procedimientos ordinarios son aplica- bles en los conflictos burocráticos que surjan con moti- vo de la fijación de las relaciones de trabajo.

En cuanto a los procedimientos especiales en la huelga, puedo decir que la huelga es un derecho -- consagrado constitucionalmente en favor de los trabajado- res.

La Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos, en su artículo 123 apartado B), frac- ción X, consagra el derecho que tienen los trabajadores de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, - así como el de usar la huelga de acuerdo a los requisi-

4) Conferre Ibídem. Pág. 562.

tos determinados previamente en la ley para poder ejercer este derecho.

El artículo 92 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado define la huelga diciendo que "es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta ley establece".

El artículo 92 de la ley reglamentaria define la declaración de huelga diciendo que "es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que establece esta ley, si el titular de la misma no accede a sus demandas".

Los trabajadores al servicio del Estado podrán usar el derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B), del artículo 123 constitucional.

La huelga no termina o extingue los efectos del nombramiento, sino que únicamente los suspende por el tiempo que dure.

Los requisitos para declarar la huelga son:

- I. Que la huelga se ajuste a los términos del artículo - 94 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; y

- II. Que la huelga sea declarada por las dos terceras --- partes de los trabajadores de la dependencia afectada.

Antes de suspender las labores, los trabajadores deberán presentar al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, su pliego de peticiones junto con la copia del acta de la asamblea en la que se haya acordado declarar la huelga.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje podrá calificar la huelga de cuatro diferentes formas, las cuales son:

- I. Huelga legal.

- II. Huelga ilegal.

- III. Huelga inexistente.

IV. Huelga ilegal y delictuosa.

La huelga legal es aquella que cumple con todos los requisitos que la ley de la materia impone en su artículo 99.

La huelga ilegal se da cuando no se ha cumplido con todos o alguno de los requisitos mencionados por esta ley.

La huelga inexistente es la que estalla antes de los diez días del emplazamiento de acuerdo al artículo 103 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La huelga ilegal y delictuosa es aquella en la que la mayoría de los huelguistas ejecutan actos violentos contra las personas o las propiedades, o cuando se decreta en los casos del artículo 29 constitucional, los cuales son: invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Legalmente se reconocen cuatro causas de -

terminación de la huelga, las cuales son:

- I. Por aveniencia entre las partes en conflicto;
- II. Por resolución de la asamblea de trabajadores, tomada por acuerdo de la mayoría de los miembros;
- III. Por declaración de ilegalidad o inexistencia; y
- IV. Por laudo de la persona o tribunal que, a solicitud de las partes y con la conformidad de éstas, se avoque el conocimiento del asunto.

Por último, en cuanto a los conflictos de huelga que se susciten entre el Poder Judicial Federal y sus servidores, se debe seguir el mismo procedimiento que se ha enunciado, solo que en lugar de llevarse a cabo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se hará ante la Comisión Substanciadora, con el fin de que resuelva el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, el procedimiento de ejecución se dice que es una de las etapas más importantes --

del proceso laboral.

El procedimiento de ejecución tiene por objeto hacer efectivo el laudo y queda a cargo del propio Tribunal que los dicta o del Presidente del mismo y del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la naturaleza del conflicto.

Para la ejecución de los laudos se tienen dos medios, los cuales resultan muy ineficaces y que son

I. Multas; y

II. Medidas coercitivas.

En algunos casos el Tribunal no procede -- con la energía adecuada. Esto sucede porque en algunas - ocasiones el propio Tribunal dicta acuerdos en los cua-- les da opción a la autoridad para que evada el cumpli--- miento del laudo dictado, ya que por un lado le da la ra zón al trabajador para ser reinstalado en su puesto, y -- por otro le da la oportunidad al titular de la dependen- cia para que pueda cambiar al trabajador de adscripción o no.

Lo anterior provoca que se susciten manio-

bras que impiden la correcta ejecución de los laudos.

Asimismo, las multas que dicta el Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones pueden ser hasta de mil pesos, cantidad que es risible para la época actual, por lo cual pienso que en este punto debería ser reformada la ley utilizando tarifas de acuerdo al salario mínimo vigente.

En cuanto a las medidas coercitivas, la ley de la materia no dice nada al respecto en forma específica, por lo que se considera que la única manera con que cuenta el Tribunal para el cumplimiento de los laudos son las multas constantes a sus titulares.

A. ORGANISMOS ENCARGADOS DE DIRIMIR LOS CONFLICTOS ENTRE EL ESTADO Y SUS TRABAJADORES.

Los organismos encargados de dirimir los conflictos entre el Estado y sus trabajadores son tres:

I. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

II. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

III. Comisión Substanciadora.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es el órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos que surjan entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, con sus trabajadores.

Su regulación se encuentra consignada en el artículo 123, apartado B), fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y más ampliamente en la ley de la materia.

Este Tribunal es un cuerpo colegiado que viene a formar un nuevo poder con mayor jerarquía que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, ya que queda sometido a su jurisdicción tanto el Presidente de la República como las Cámaras de Diputados y de Senadores.

El Tribunal será colegiado y funcionará en Pleno y en Salas.

Se integrará con tres Salas que podrán aumentarse cuando así se requiera, y cada una contará con un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado que represente a los trabajadores, el cual es designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un Magistrado tercer árbi-

tro, independiente de los dos anteriores, pero que será nombrado por éstos y que fungirá como Presidente de la - Sala.

Además, en las capitales de las Entidades Federativas, podrán funcionar las Salas Auxiliares del - Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que el Pleno considere necesarias y las cuales se integrarán de -- igual forma que las Salas.

El Pleno se integrará con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un Magistrado adicional, que fungirá como Presidente del propio Tribunal.

Además de los integrantes ya mencionados, cuenta con secretarios, actuarios y demás personal necesario y con un Secretario General de Acuerdos.

Todos los componentes del Tribunal, tienen un periodo fijo en sus funciones.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, contará con un Secretario General de Acuerdos. El Pleno contará con el personal que sea necesario para --- atender los asuntos de su competencia. En cada Sala y Sa la Auxiliar, habrá un Secretario General Auxiliar y el - número de Secretarios de Acuerdos, Actuarios y personal administrativo necesario para atender el volumen de asun

tos.

También contará con una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, integrada por un Procurador y el número de Procuradores Auxiliares necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores y que en forma gratuita los representará y asesorará, en todo lo relacionado a la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, interponiendo los recursos ordinarios y el juicio de amparo, cuando procedan y proponiendo a las partes interesadas soluciones conciliatorias para el arreglo de sus conflictos.

Por otra parte, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene divididas sus actividades para lograr una mejor organización, entre el Pleno, las Salas y las Salas Auxiliares, correspondiendo a cada uno de estos organismos determinadas tareas que cumplir; sin embargo, cuenta también con facultades generales las cuales enunciaré a continuación y que forman su competencia.

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y --

sus trabajadores;

II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;

III. Conceder el registro de los sindicatos, o en su caso, dictar la cancelación del mismo;

IV. Conocer de los conflictos sindicales o intersindicales; y

V. Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

En cuanto al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, le corresponde dirimir los conflictos que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, auxiliándose de un organismo jurisdiccional denominado Comisión Substanciadora.

La Suprema Corte de Justicia se compondrá

de veintidós ministros numerarios y cinco supernumerarios y funcionará en Pleno o en Salas.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia se compondrá de todos los ministros que integran la Suprema Corte, pero bastará la presencia de quince de sus miembros para que pueda funcionar.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de determinados asuntos enumerados en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los cuales son los siguientes:

- I. Controversias que se susciten entre dos o más entidades federativas, o entre los Poderes de una misma entidad sobre la constitucionalidad de sus actos;
- II. Controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, cuando sean promovidos por la entidad afectada o por la Federación, en su caso, en defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que les confiera la Constitución;

III. Controversias que surjan entre una Entidad Federativa y la Federación;

IV. Controversias en que la Federación fuese parte, cuando a juicio del Pleno se consideren de importancia trascendente para los intereses de la Nación, oyendo el parecer del Procurador General de la República;

V. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la Audiencia Constitucional por los Jueces de Distrito;

- Cuando se impugne un tratado internacional o una ley emanada del Congreso de la Unión, vigente en todo el país o sólo en el Distrito Federal; o
- Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional.

VI. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan de la constitucionalidad de una ley emanada del Congreso de la Unión, vigente en todo el país o sólo en el Distrito Federal, siempre que no se funden en la jurisprudencia establecida --

por la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

VII. Del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V y VII del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento de la revisión en que el amparo en que la queja se haga valer, le haya correspondido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia;

VIII. De la aplicación de la fracción XVI del artículo - 107 constitucional;

IX. De las excusas e impedimentos de los ministros, en asuntos de la competencia del Pleno;

X. De las excusas e impedimentos del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, propuestos durante la tramitación de los asuntos de la competencia del Pleno;

XI. De cualquier controversia que se suscite entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia;

XII. De las reclamaciones que se formulen contra las pro

videncias o acuerdos del Presidente de la Suprema -
Corte, dictados durante la tramitación, en los asun-
tos de la competencia del Pleno;

XIII. De los juicios cuyo conocimiento corresponda a la
Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con el Cód-
igo Agrario, en relación con lo dispuesto por la --
fracción VII del artículo 27 constitucional;

XIV. De las denuncias de contradicción entre tesis sus-
tentadas por dos o más Salas de la Suprema Corte de
Justicia y de las peticiones de las Salas, para --
evitar contradicciones en los casos de tesis susten-
tadas en asuntos relativos a la constitucionalidad
o inconstitucionalidad de Leyes de los Estados;

XV. Del recurso de reclamación contra las resoluciones
que dicte el Colegio Electoral de la Cámara de Dipu-
tados, sobre la calificación de la elección de sus
miembros, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema
Corte de Justicia;

XVI. De los Juicios de Anulación de la Declaratoria de --

Exclusión de los Estados del Sistema Nacional de --
Coordinación Fiscal y de los juicios sobre cumpli--
miento de los Convenios de Coordinación celebrados
por el Gobierno Federal con los gobiernos de los Es
tados de acuerdo con lo establecido por la Ley de -
Coordinación Fiscal;

XVII. De cualquier otro asunto de la competencia de la
Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no co
rresponda a las Salas de la misma, por disposición
expresa de la Ley.

La Constitución Política de los Estados --
Unidos Mexicanos en su artículo 123 apartado B) fracción
XII dice que "los conflictos entre el Poder Judicial de
la Federación y sus servidores, serán resueltos por el -
Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

La disposición anterior, es el párrafo se-
gundo del artículo mencionado en su apartado B) fracción
XII y se ve reproducido por el artículo 152 de la Ley Fe
deral de los Trabajadores al Servicio del Estado.

"Para conocer de éstos conflictos, el Ple-
no de la Suprema Corte de Justicia tiene el deber de su-

jetarse a las normas de procedimientos consignadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues su función jurisdiccional es la misma que ejerce el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de la burocracia pero limitada a controversias laborales en el Poder Judicial Federal; es decir, su competencia es específica, en tanto que la del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es general para los empleados y unidades burocráticas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión y Gobiernos del Distrito y Territorios Federales".

Por último, la Comisión Substanciadora es un órgano jurisdiccional de instrucción o substanciación que se ha creado para auxiliar al Pleno en la resolución de los conflictos, y es tripartito como los de carácter laboral.

La función primordial de la Comisión es la de substanciar los expedientes y emitir un dictamen, que pasará al Pleno de la Suprema Corte de Justicia para su resolución.

La Comisión Substanciadora se integrará --
con:

- I. Un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrado por el Pleno;

- II. Otro representante de la Suprema Corte, nombrado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación; y

- III. Por un tercero ajeno a los dos anteriores, designado de común acuerdo por los mismos.

Las resoluciones de la Comisión se dictarán por mayoría de votos.

La Comisión Substanciadora funcionará con un Secretario de Acuerdos que autorice y dé fe de lo actuado y contará con los actuarios y la planta de empleados que sea necesaria.

Dicha Comisión, se sujetará a las disposiciones del Capítulo II del Título Séptimo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para la tramitación de los expedientes.

Cuando la Comisión Substanciadora como tribunal de instrucción, hubiere desahogado todas las pruebas y si sus componentes no necesitan mayor información

para mejor proveer, o bien que se hubiera acordado dado la práctica de diligencias con este objeto, la Comisión está obligada a emitir un dictamen en el que deberá apreciar las pruebas y los hechos en conciencia, para someterlo a la consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La función de la Comisión concluye con la formulación del dictamen, el cual es un proyecto de laudo.

B. SANCIONES DE LOS TRABAJADORES BUROCRATAS.

El funcionario o empleado público es responsable de los deberes que le impone la función que desempeña.

El ciudadano que sea elegido para desempeñar una función pública, debe comprobar por medio de su comportamiento, que posee aquéllas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

Por otra parte, el Estado debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para la satisfacción de sus bajos apetitos, y aún cuando el pueblo con su raquítico sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios desleales, que atentan contra la riqueza pública o contra la vida y la libertad, etc., esa sanción popular por más enérgica que sea, no es suficiente para satisfacer el imperioso reclamo de la justicia.

La actuación criminal de los malos funcionarios, debe castigarse, porque además de constituir un mal ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía, como única forma de liberación, o puede producir un Estado decadente y un pueblo lleno de inconformidad y rencor, lo cual hace ver al Gobierno no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico que sólo lo oprime y lo explota.

El funcionario y empleado público, están subordinados a la Ley y a su debido cumplimiento, por ello deben responder de sus actos públicos.

La responsabilidad en la función pública, es la obligación en que se encuentra el funcionario o emplado al servicio del Estado, que ha infringido la ley, en vista de haber cometido una falta, un delito o por haber causado una pérdida o un daño.

Lo anterior provoca tres tipos de responsabilidad: civil, penal y administrativa.

a) RESPONSABILIDAD CIVIL.

La responsabilidad civil de los servidores del Estado se origina siempre que la falta de éstos ha - causado perjuicio a la administración o a los particulares en algunos casos.

Todo menoscabo que sufra el Estado en su - patrimonio debe ser reparado de manera civil.

La legislación administrativa será la en-- cargada de fijar la naturaleza de la acción y de los procedimientos para hacerla efectiva.

La responsabilidad civil de los funciona-- rios presenta en la realidad administrativa, diversas -- formas: tomanao en cuenta a la persona lesionada y que - reclame el daño al funcionario, ya sea un tercero o el - propio Estado.

No se debe actuar lo mismo contra un minis
tro que contra el mozo de una dependencia.

Según la doctrina, la responsabilidad ci--
vil de los funcionarios no puede ser tan absoluta como -
la de los simples particulares, porque el particular ---
obra por su cuenta y el funcionario en ejercicio de sus
funciones.

El funcionario tiene que actuar en un mun-
do de disposiciones diversas, que hace a veces excusable
su culpa; cualquier hecho administrativo por sencillo --
que parezca, puede tener consecuencias incalculables y -
una responsabilidad demasiado pesada y agobiante, paral_i
zaría la iniciativa del funcionario.

La Administración tiene derecho a exigir -
de los servidores públicos lo siguiente:

- 1.- Que respondan por los daños o perjuicios en los bie-
nes estatales; y
- 2.- Que respondan por los daños o perjuicios que ocasio-
nen al patrimonio de los particulares, cuando éstos
tengan derecho a repetir en contra del Estado por ac-
tos de sus servidores.

Esta responsabilidad de lesividad al patrimonio del Estado se traduce por lo regular, en la indemnización de daños o perjuicios, aunque con frecuencia se dispersa en la jerarquía administrativa o se reduce a meras sanciones disciplinarias.

Los funcionarios con manejos de fondos deben otorgar garantías por los perjuicios pecuniarios que sufra el Estado.

Las sanciones que aplica la administración pueden ser:

- Leves: como el apercibimiento, la amonestación o represión de la censura.

- Severas: como la suspensión, la cesantía, la destitución, privación del derecho de ascenso, traslado, multa, arresto, pérdida del derecho a la jubilación, etc.

En cuanto a la suspensión temporal del servidor público, ésta tendrá lugar cuando:

- I. El trabajador contraiga alguna enfermedad que implí--

que un peligro para las personas que laboran con él;

II. Se de la prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que tratándose de arresto, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de -- fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad -- en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resolverá el cese del trabajador por las siguientes causas:

I. Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez, o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro

- o fuera de las horas de servicio.
- II. Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores, sin causa justificada.
- III. Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
- IV. Por cometer actos inmorales en el trabajo.
- V. Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.
- VI. Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.
- VII. Por revelar los asuntos secretos o reservados de -- que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- VIII. Por concurrir habitualmente al trabajo en estado.

de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

IX. Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva; y

X. Por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoria.

En caso de que el trabajador incurra en alguna de las causales anteriores, el jefe superior de la oficina o dependencia, procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y la de los testigos de cargo y de descargo que se proponga, la que se firmará por todos los que en ella intervengan y por dos testigos más que serán de asistencia debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

Si a juicio del Titular de la dependencia proceda demandar ante el Tribunal Federal de Concilia---

ción y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumento base de la acción, el acta administrativa y los documentos que al formularse ésta, se hayan agregado a la misma.

b) RESPONSABILIDAD PENAL.

Incurren en responsabilidad penal los funcionarios o empleados públicos que en el ejercicio de sus actividades realizan actos u omisiones que constituyen un delito previsto y penado en las leyes.

Algunas veces los actos del funcionario o los del empleado, pueden originar la comisión de un delito ya sea que éste se encuentre tipificado en el Código Penal o en las Leyes Penales Especiales.

El infractor de todos modos es penalmente responsable y en consecuencia, está expuesto a recibir una pena restrictiva de su libertad, inhabilitación o una sanción pecuniaria.

Nuestro Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, tratándose de delitos de la competencia de los Tribunales Federales cataloga bajo la denominación de "Delitos cometidos por funcionarios públi-

cos" a los siguientes:

I. Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas.

II. Abuso de autoridad.

III. Coalición de funcionarios.

IV. Cohecho.

V. Peculado.

VI. Concusión.

Sin embargo no debemos confundir el poder disciplinario con el derecho penal administrativo.

El poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo.

El poder de represión disciplinaria permite a la administración corregir los errores y anomalías

des en los servicios públicos, encauzando la acción administrativa con eficiencia y moralidad.

El poder disciplinario es interno a la administración.

Por otra parte, el derecho penal administrativo es externo de la administración y comprende otras personas.

Por medio del poder disciplinario se asegura el cumplimiento de la relación jerárquica y de los deberes que impone la función pública. De acuerdo con nuestro sistema laboral administrativo, las sanciones que se producen por las faltas en el orden interno, pueden ser impuestas:

- 1.- Directamente por la propia administración pública.
- 2.- A solicitud de la administración pública ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado.

La doctrina administrativa reconoce diversos casos de sanciones disciplinarias entre las cuales se encuentran como las más importantes las siguientes:

- 1.- apercibimiento;
- 2.- multa;
- 3.- traslado de destino o de residencia;
- 4.- suspensión de empleo;
- 5.- pérdida de un derecho en el escalafón; y
- 6.- cese.

Por lo anterior, no debe confundirse el Derecho Penal con el Poder Disciplinario, aunque los dos - tengan como carácter el de ser procedimientos de represión para fines sociales. El Derecho Penal se aplica a todos, en cambio el poder disciplinario únicamente se aplica a los funcionarios y empleados en el ejercicio de su cargo. Además, las sanciones del derecho penal son -- más graves que la sanción que establece el poder disciplinario en cualquier caso. Por otra parte, las sanciones penales deben estar precedidas de las garantías constitucionales, en cambio el poder disciplinario implica -

procedimientos más atenuados, con una estimación discrecional, salvo los casos en que la ley, por el rigor de las medidas disciplinarias, como en el caso del cese, la acompaña de un procedimiento para poder ser impuesta.

En cuanto a los delitos que pueden ser cometidos por los servidores del Estado son los siguientes:

- 1.- Delitos del orden común y delitos federales, cometidos por los servidores del Estado.
- 2.- Delitos y faltas oficiales de los servidores del Estado que cometan en el desempeño de los cargos que les sean encomendados, en los términos de la ley de responsabilidades, y de las leyes especiales.

Para poder entender los delitos que pueden cometer los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, primero tenemos que comprender que los servidores del Estado pueden ser de dos tipos:

- 1.- Altos funcionarios; y

2.- Funcionarios y empleados en general.

En primer lugar voy a hacer referencia a los delitos cometidos por los altos funcionarios de la Federación y que son del orden común.

Estos delitos son aquellos en que incurren los funcionarios con motivo del ejercicio de su función denominada "protegida por el fuero".

La inmunidad o fuero durante el tiempo de su encargo, significa una protección que la ley concede a los funcionarios de acuerdo a su alta investidura.

Por otra parte, no gozarán de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por -- los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incu---rran en el desempeño de sus funciones, es decir, de al--gun cargo, empleo o comisión pública que hayan aceptado, durante el periodo en que disfruten de fuero.

Lo mismo sucederá respecto a los delitos -- comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo o cargo.

La encargada de desaforar a los altos funcionarios de la Federación es la Cámara de Diputados.

La Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos regula los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios en sus artículos del 22 al -- 31.

Los funcionarios y empleados que no gocen de fuero, serán juzgados por Tribunales Penales competentes llevándose los procedimientos en la forma ordinaria y de acuerdo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales.

Los delitos que cometan este grupo de servidores puede ser de dos tipos:

- 1.- Delitos comunes que son de la competencia de los Tribunales del orden común del Distrito Federal y de -- los Estados.
- 2.- Delitos federales que son de la competencia de los -- Tribunales Federales en toda la República.

Por otra parte, como definición de delito o falta oficial puedo mencionar la siguiente: "Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que

redundan en perjuicio de los intereses públicos y del --
buen despacho".

Como altos funcionarios de la Federación --
se considera a los siguientes:

- 1.- Presidente de la República;
- 2.- Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- 3.- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Na--
ción;
- 4.- Secretarios de Estado; y
- 5.- Procurador General de la República.

También quedan comprendidos los gobernado--
res de los Estados.

c) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Incorre en responsabilidad administrativa
el funcionario o empleado público que en el ejercicio de
su cargo realiza actos o incurre en omisiones que violan

las atribuciones o deberes establecidos en relación con el servicio o la función que desempeña.

La responsabilidad administrativa también es llamada responsabilidad disciplinaria por algunos autores y tiene por objeto asegurar la observancia de las normas de subordinación jerárquica y en general, el exacto cumplimiento de todos los deberes de la función.

La finalidad de las normas disciplinarias es mejorar el servicio en caso de que la conducta del -- funcionario no se ajuste a las leyes respectivas.

Estas sanciones consisten en multas y suspensión provisional o definitiva en el ejercicio de sus funciones.

La responsabilidad administrativa de los -- funcionarios y empleados de las Juntas de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje, se deriva de la actividad -- jurisdiccional de los Tribunales del Trabajo, individualizada a través de los representantes del Gobierno, trabajo y capital, y de los empleados que participan en la formación de la función social laboral.

Los miembros de las Juntas de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje como funcionarios de un órgano del Estado de derecho social, tienen obligación de

cumplir lealmente con todos los deberes de la función social que ejercen y en el supuesto de no hacerlo incurrir en la responsabilidad que de sus actos u omisiones les resulte.

Los componentes del tribunal del trabajo pueden incurrir en la responsabilidad civil y penal que mencioné anteriormente, pero la ley laboral prevé aquellas que tienden a garantizar concretamente, la eficacia del servicio social que regulan.

El régimen de responsabilidades persigue también, la supresión de retardos perjudiciales para la marcha expedita de los negocios que se siguen ante ellos con el fin de no retrasar el procedimiento.

Asimismo, incurre en responsabilidad el funcionario o empleado de la Junta de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje, que interviene como parte en los juicios de su competencia, ya sea directa o indirectamente.

Finalmente, la falta de cumplimiento de sus deberes procesales también es materia de responsabilidad.

Las diferencias que existen entre las responsabilidades antes enunciadas provienen de la natura--

leza de la disposición violada y de los efectos que producen. Los efectos de la responsabilidad civil se producen principalmente en el patrimonio del funcionario o empleado, en tanto que en la penal, se manifiestan en una restricción de los derechos personales de carácter ciudadano.

La responsabilidad administrativa por su parte, alcanza al funcionario o empleado en sus derechos como tales, es decir, los inherentes al cargo o empleo.

La sanción disciplinaria es una medida encaminada a obtener el buen funcionamiento y el mejoramiento de los servicios de la justicia federal.

Frente a los funcionarios o empleados, la sanción constituye una coacción psicológica, cuyo objeto principal es que cumplan fielmente los deberes de su cargo.

La doctrina clasifica las sanciones administrativas en dos grupos:

1.- Penas correctivas, entre las cuales se encuentran:

- a) apercibimiento;
- b) extrañamiento;

- c) amonestación;
- d) censura;
- e) multa;
- f) privación del derecho de ascenso;
- g) descenso; y
- h) suspensión temporal del empleo.

2.- Penas expulsivas, las cuales son:

- a) remoción definitiva del cargo; y
- b) suspensión definitiva del cargo.

Casi en todos los casos se procede aplicando primero las sanciones correctivas y sólo cuando son insuficientes, se impone la remoción o expulsión del puesto.

La pena disciplinaria debe aplicarse mientras exista la relación jurídica entre el funcionario o empleado y la administración, pero si dicho vínculo se extingue, la pena ya no tiene caso.

Las correcciones disciplinarias no deben confundirse con las penas, puesto que carecen de carácter penal, y en todo caso tienen carácter administrati-

vo.

La pena es un término que en el mismo derecho penal ha sido sustituido por el de sanción.

La corrección disciplinaria es la consecuencia normal de la infracción de una ley, pero en sentido amplio, no únicamente penal.

La imposición de una pena exige siempre un procedimiento penal y la imposición de una corrección administrativa, exige un acuerdo administrativo, pero siempre con el procedimiento respectivo.

Por lo tanto, no debemos confundir el término pena con el de corrección disciplinaria.

A continuación, haré referencia a una cuarta responsabilidad en la cual pueden incurrir los servidores del Estado, pero no me extenderé en su explicación como lo hice con las tres anteriores, por no ser aplicada suficientemente en nuestro régimen gubernamental.

Esta responsabilidad se denomina "responsabilidad política" y se origina cuando los servidores del Estado, principalmente los altos funcionarios, discrepan de la política general de un Estado.

La responsabilidad política tiene toda su

eficacia en los gobiernos parlamentarios en los que el gobierno y la administración deben subordinarse a las -- orientaciones políticas señaladas por el Parlamento.

En los regímenes presidenciales ésta res-- ponsabilidad se aminora en tal forma, que el servidor -- del Estado, no puede incurrir en otra forma de responsa-- bilidades que las señaladas anteriormente.

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

A lo largo del tiempo la burocracia ha tenido una importancia única en virtud de que ha sido el instrumento de clases dominantes para poder ejercer su dominio sobre los demás. Sin embargo, a pesar de que se ha tratado de darle una mejor organización para que no sea utilizada de mala manera por ricos y poderosos, hasta la fecha siempre ha protegido a los más fuertes en detrimento de los más débiles.

Actualmente se puede ver claramente que su organización lejos de avanzar positivamente lo único que ha logrado es hacerla crecer desmesuradamente sin un verdadero objetivo en bien de todos los integrantes de un Estado, motivo por el cual la han tachado de inservible y poco eficiente.

Por otra parte, la burocracia no es simplemente un conjunto de instituciones, sino además es toda una organización compleja formada por un sinnúmero de personas de diferentes jerarquías, las cuales tienen por objetivo lograr el buen funcionamiento de sus organismos superiores.

Dicha burocracia ha ido surgiendo al paso del tiempo con diferentes características, acoplándose a las necesidades de la vida actual, pero ha perdido su

esencia en virtud de que se le ha manejado de una manera equivocada.

Por ello pienso que la relación que existe entre el Estado y sus trabajadores es de tipo unilateral puesto que únicamente el Estado es el que fija las bases de cómo se trabajará y bajo qué condiciones, lo cual coloca al servidor en una especie de autómatas que no puede hacer más de aquello que le es permitido.

La burocracia está organizada bajo agencias oficiales permanentes que tienen reglas de carácter general y la cual se encuentra ordenada jerárquicamente.

En múltiples ocasiones se le ha considerado como el medio más eficiente para algunas empresas en virtud de las muchas características favorables que contiene; en otras ocasiones se le ha tratado de dar el carácter de auxiliar político, en virtud de que los políticos la utilizan para llevar a cabo sus fines primordiales, con lo cual yo estoy totalmente de acuerdo ya que precisamente por eso la burocracia no puede cumplir sus objetivos, puesto que siempre tiene que velar por distintos intereses creados particularmente.

Desgraciadamente, la burocracia a pesar de ser demasiado grande en volumen y masa de integrantes, -

se ve totalmente debilitada ante el poder político por la falta de unión de sus mismos integrantes, en virtud de que estos con tal de obtener un favor individual, se olvidan del compromiso que tienen como grupo, para ellos poder avanzar con más rapidez que los demás, cayendo así en un círculo vicioso que perjudica en última instancia a los burócratas más que a nadie.

Por otra parte, en cuanto a los derechos y obligaciones de los servidores públicos, estoy de acuerdo con todas las obligaciones señaladas en la ley, puesto que todas ellas son indispensables para el buen funcionamiento del servicio y no únicamente del Estado, sino de cualquier tipo de empresa.

Sin embargo, en cuanto a los derechos que les son otorgados por la misma ley no estoy muy convencida de que les sean fielmente respetados, en virtud de -- que en innumerables ocasiones se han visto violados por autoridades ineficientes, provocando el disgusto de los servidores para con su puesto. Uno de los derechos en -- que se puede ver la falta de apoyo a los trabajadores inclusive por la misma legislación es el derecho de huelga ya que a lo largo de la historia nunca se ha visto que los trabajadores al servicio del Estado puedan llevar a

cabo una huelga en forma, en virtud de que los requisitos que les piden para que sea legal son verdaderamente imposibles de lograr; por tal motivo creo conveniente -- que se haga más accesible y realista este derecho suprimiendo de la ley los requisitos que hablan sobre la violación general y sistemática de los derechos de los trabajadores, ya que no van de acuerdo con la realidad presente, por lo cual lo más que han podido hacer los servidores públicos en este sentido son paros indefinidos que los han conducido a perder días de salario o el cese definitivo del empleo.

Por otra parte los derechos que se les han otorgado han sido plasmados en leyes que a mi juicio son completas; sin embargo, no se llevan a cabo todas las -- disposiciones que ahí se enumeran motivo por el cual los trabajadores al servicio del Estado actualmente en su mayoría se encuentran muy inconformes tanto de su salario como de sus prestaciones, las cuales en variadas ocasiones no se cumplen.

Pienso que no únicamente la falta de cumplimiento de las leyes del trabajo en beneficio de los -- servidores públicos es causa imputable al Estado, a mi -- modo de ver lo que sucede es que el número de servidores

públicos asciende muy rápido y cada vez se tienen menos recursos para atender a todas sus demandas y necesidades

Lo que pienso es que debería de hacerse im-
parcialmente una revisión de cada uno de los artículos -
de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es-
tado y de las demás legislaciones relacionadas, para ir
adecuándolas a la realidad y necesidades más apremiantes
de los trabajadores del Estado, ya que como va aumentan-
do la población, también aumenta el número de sujetos --
que están supeditados a la ley, lo cual propicia algunos
cambios e irregularidades.

Así, podemos mencionar como ejemplo a los
trabajadores de los municipios y los de la banca, los --
cuales anteriormente no estaban regulados por leyes la--
borales o constitucionales, sino por leyes expedidas por
los Estados o por el Poder Ejecutivo.

Por supuesto que a estos trabajadores no
se les podían suprimir los derechos que con tanto esfuer-
zo habían logrado, por lo cual únicamente se les adecuó
de tal forma que no salieran perjudicados en sus presta-
ciones anteriores.

Los servidores públicos al igual que todos
los demás trabajadores, necesitan que los defiendan, que

los apoyen y que los sancionen, porque siempre es necesario que se tengan medidas que hagan que los individuos - cumplan con sus obligaciones.

Para todo esto existe dentro del Derecho - del Trabajo, un procedimiento muy completo que deben seguir las partes hasta que se logre la solución del conflicto.

Lo anterior me parece muy positivo, sin embargo lo que no me queda claro es que en un procedimiento civil, penal, etc., siempre existe la posibilidad de que el individuo o sujeto que actuó en forma negativa, - reciba una sanción drástica, no siendo así en el caso de conflictos entre los trabajadores del Estado y sus superiores, pues en este caso, la solución del conflicto termina con la remoción o la destitución del empleado de su cargo, lo cual no me parece totalmente justo, pues si -- bien algunos jefes se aprovechan de sus cargos para maltratar a sus inferiores, dichos jefes deberían ser sancionados hasta el final, destituyéndolos igual que a los demás empleados.

Solamente en contadas ocasiones realmente se hace justicia, pero tiene que haber todo un grupo que lo ataque para que sea válida la petición o para que se

tome en cuenta el derecho de los trabajadores.

Los organismos encargados de solucionar -- los conflictos de los trabajadores, me parecen capaces y con buena organización, el único problema que encuentro en ellos es que son demasiado burocráticos y poco imparciales, por lo cual sus decisiones son tardadas y se inclinan hacia jefes, funcionarios y directivos de las dependencias e instituciones gubernamentales.

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

- 1.- BARENSTEIN, Jorge. ENSAYOS. 2a. ed. 1982. Ed. Comité Editorial de Ensayos. México, D.F. MEXICO. Pp. 220.
- 2.- BLAU, P.M. La Burocracia en la Sociedad Moderna. 1970. Ed. Cultura, T.G.S.A. México, D.F. MEXICO. Pp. - 321.
- 3.- CUEVA, Mario De La. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL -- TRABAJO. Primer Tomo. 9a. ed. 1984. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pp. 719.
- 4.- DAVALOS, José. DERECHO DEL TRABAJO I. 2a. ed. 1988. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pp. 474.
- 5.- DWIGHT, Waldo. Administración Pública. 1978. Ed. Trillas. México, D.F. MEXICO. Pp. 530.
- 6.- FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 19a. ed. 1979. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pp. 496.
- 7.- GUERRERO, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista. 1981. Ed. Fontamara. México, D.F. MEXICO. Pp. 276.
- 8.- JIMENEZ Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral. 2a. ed. 1975. Ed. Fondo de - Cultura Económica. México, D.F. MEXICO. Pp. 469.
- 9.- KAMENKA, Eugene, BROWN, Robert et al. LA BUROCRACIA. TRAYECTORIA DE UN CONCEPTO. 1981. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. MEXICO. Pp. 287.
- 10.- LEAL, Juan Felipe. México, Estado, Burocracia y Sindicatos. 8a. ed. 1986. Ed. El Caballito, S.A. México D.F. MEXICO. Pp. 143.
- 11.- WENDIETA y Núñez, Lucio. Sociología de la Burocracia 1965. Ed. Cultura, T.G.S.A. México, D.F. MEXICO. Pp. 397.
- 12.- MIRANDA Basurto, Angel. LA EVOLUCION DE MEXICO. 1970. Ed. Herrero, S.A. México, D.F. MEXICO. Pp. 589.
- 13.- NIETO García, Alejandro. La Burocracia. s.e. 1976. -

Ed. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, ESPAÑA.
Pp. 436.

- 14.- OLIVERA Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 4a. ed. 1976. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pp. 382.
- 15.- SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. 10a. ed 1981. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pp. 765.
- 16.- TRUEBA Barrera, Jorge. El Juicio de Amparo en Materia de Trabajo. 1963. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pp. 523.
- 17.- TRUEBA Urbina, Alberto. NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO. Primer Tomo. 2a. ed. 1979. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pp. 906.
- 18.- TRUEBA Urbina, Alberto. NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO. Segundo Tomo. 2a. ed. 1979. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pp. 1883.
- 19.- TRUEBA Urbina, Alberto. NUEVO DERECHO DEL TRABAJO. - 5a. ed. 1980. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pp. 687.
- 20.- TRUEBA Urbina, Alberto. NUEVO DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO. 5a. ed. 1980. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pp. 596.
- 21.- TRUEBA Urbina, Alberto. Tratado Teórico-Práctico del Derecho Procesal del Trabajo. s.e. 1965. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. MEXICO. Pp. 492.
- 22.- ZORRILLA Martínez, Pedro et al. La Administración -- Pública Federal. 2a. ed. 1976. Ed. Serie Estudios. México, D.F. MEXICO. Pp. 195.