

Perspectivas actuales del derecho burocrático conforme a la reforma laboral y los nuevos cambios de gobierno*

Current Perspectives of Bureaucratic Law (Civil Servants Law) according to Labor reform and new Changes in Government

Lucerito Ludmila Flores Salgado**

Alberto Castañeda Hernández***

RESUMEN

Día con día, el derecho laboral burocrático ha ido ganando terreno por su valor doctrinario. Además, representa innegables matices de utilidad práctica, como marco regulador de una multiplicidad de actividades de los servidores públicos. Sin embargo, es momento oportuno para reflexionar y profundizar en los signos distintivos de esta rama jurídica, tanto en su evolución como en sus propios contenidos teóricos y doctrinales. Asimismo, cabe considerar sus aplicaciones en el derecho positivo del país y del extranjero.

PALABRAS CLAVE: Derecho burocrático, reforma laboral.

ABSTRACT

On a day to day basis, bureaucratic labor law has been gaining ground for its doctrinal value. In addition, it represents undeniable nuances of practical utility, as a controlling agenda of the numerous activities public servants have. Nevertheless, it is an appropriate moment to reflect and deepen the distinctive perception of this legal branch, both in its evolution and on its own theoretical and doctrinal contents. Similarly, its applications can be considered in the Positive Law of the Nation and foreign countries.

KEY WORDS: Bureaucratic Law, Labor Reform.

* Artículo de investigación. Recibido el 2 de octubre de 2018 y aceptado para su publicación el 5 de octubre de 2018.

** Profesora investigadora en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (ludmilalucerito@hotmail.com) orcid.org/00002-0002-1551-4843

*** Maestrante en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (Casta_77@hotmail.com) orcid.org/0000-0001-5969-6573

SUMARIO

1. Introducción
2. Antecedente del derecho burocrático
3. La fundamentación del derecho burocrático en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
4. Los ordenamientos laborales burocráticos de orden federal
5. Las leyes estatales del servicio civil
6. Perspectivas actuales del derecho burocrático
7. El derecho burocrático y la reforma laboral
8. La perspectiva del derecho burocrático ante los nuevos cambios de gobierno
9. Conclusiones

1. Introducción

La administración pública mexicana debe ser concebida como proclive a la adaptación, mediante reformas, modernización e innovaciones dentro de su funcionamiento administrativo. Esta característica propia del aparato gubernamental nos permite afirmar que la evolución de la administración pública ha sido un proceso histórico perfectible, un aparato administrativo que se mejora de manera permanente. Así, continúa su progreso administrativo, a veces es radical, como en el caso de la privatización de empresas públicas y se debe parcialmente a la carencia de un servicio civil de carrera. Este es un proceso que reinventa, redescubre y avanza hacia su perfeccionamiento administrativo a través de reformas y lineamientos que la mantienen actualizada al día. Además, buscan ir un paso adelante para poder dar solución a los conflictos del gobierno, de la administración pública, de los gobernados y, por su puesto, de los trabajadores al servicio del propio Estado.

2. Antecedente del derecho burocrático

Se entiende al derecho burocrático como aquella disciplina o rama del derecho social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores. Establece, además, las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad. De manera similar definen esta disciplina prestigiados autores

como el doctor Miguel Acosta Romero, quien en su texto *Derecho Burocrático Mexicano* señala que “el derecho burocrático en una rama del derecho laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles, federación, estados y municipios, así como los derechos y obligaciones que de ella surjan”.¹

En cuanto a la apreciación teórica que fundamenta la naturaleza de esta disciplina, destacan tres posturas. La primera la asimila en sus partes sustantivas dentro del derecho administrativo; la segunda la subsume al derecho general del trabajo, y la tercera afirma que se trata de una rama autónoma del derecho social. Son numerosos los autores que siguen la corriente teórica administrativista, sobre todo si miramos el panorama que nos presenta el derecho comparado, en donde son los conceptos y explicaciones de tipo administrativo los que nos dan la interpretación de temas referentes a los nombramientos, la función pública, el servicio civil de carrera, las sanciones por responsabilidad administrativa e inclusive los procesos de destitución de los cargos públicos. Se ha hablado así de la existencia de una rama denominada derecho administrativo laboral.

En Europa, la corriente explicativa dominante en torno a los servicios que se prestan al Estado es precisamente la administrativa, entendida, de manera amplia como la regulación de la actividad de función pública. En este contexto, se señala que el servicio al Estado debe estar regulado de manera positiva por el derecho administrativo.

Sin embargo, consideramos que, si bien existe un evidente vínculo entre el derecho burocrático y el administrativo, también resulta cierto que el objeto de estudio de ambas ramas —así como los fines y el enfoque desde donde abordan y tratan sus respectivas doctrinas y estructuran sus instituciones—, son totalmente disímolas. Por ello, tomando en cuenta la evolución que ha tenido la normatividad del derecho burocrático en nuestro país, resulta inapropiado subsumir uno en el otro; más aún en la actualidad, pues han aparecido numerosos criterios de los tribunales que despejan toda duda sobre este problema. Estos consideran que los trabajadores al servicio del Estado pueden incurrir en responsabilidad administrativa con motivo de las tareas públicas que les corresponde atender, no obstante, el vínculo que liga a la generalidad de estos servidores con el Estado es esencialmente laboral.

¹ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Derecho burocrático mexicano*, México, Porrúa, 1995, p. 21.

3. La fundamentación del derecho burocrático en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Alberto Trueba Urbina considera que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores habían quedado comprendidas, sin más, en el texto original del artículo 123, dándole una explicación “integral” al precepto. Así, establece: “La relación jurídica que existe entre el Estado y sus servidores públicos dejó de ser administrativa a partir del primero de mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente los empleados públicos y privados”.² En el mismo sentido, Néstor de Buen sostiene: “Entre los servidores del Estado y los trabajadores privados no hay diferencias que justifiquen un tratamiento distinto, cualquiera que sea el origen de su incorporación a la actividad laboral: elección, nombramiento o contrato de trabajo, sin olvidar la discutible relación laboral marginada de un contrato, las condiciones no pueden ser diferentes aunque lo sea el origen de la relación”.³

Otros tratadistas y catedráticos universitarios de la especialidad laboral, como José Dávalos Morales, Alfredo Sánchez Alvarado y Enrique Larios, siguen tendencias similares y sostienen que la división que actualmente presenta el artículo 123 de la Constitución en dos apartados, el A y el B, resulta innecesaria al considerar que los servidores públicos ya estaban protegidos por las normas laborales derivadas del propio precepto constitucional original. Por tanto, llegan a la conclusión de que es necesaria la derogación del apartado B, que contiene lo relativo a los trabajadores del Estado.

Frente a las apreciaciones señaladas, está el pensamiento de otros autores con posturas e interpretaciones diferentes, quienes consideran que el constituyente originario no incluyó a los trabajadores del Estado dentro de las garantías y definiciones protectoras del texto original del artículo 123. Además, señalan que, en aquellos años iniciales del siglo xx, tal vinculación se consideraba exclusivamente bajo la perspectiva del derecho administrativo, como lo hemos reseñado en líneas anteriores.

Se puede apreciar que existen criterios notablemente discordantes sobre el estatuto legal de los trabajadores del Estado y su inclusión, o no, en el texto original del artículo 123. Sobre este respecto es bueno aclarar que el texto original de la Constitución dejó la materia del trabajo como facultad concurrente tanto de los Estados como de la federación. A eso se debió que desde 1917, y

² TRUEBA URBINA, ALBERTO, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, México, Porrúa, 1981.

³ MORALES PAULÍN, CARLOS, *Derecho burocrático*, México, Porrúa, 1995, p. 103

hasta 1929, prácticamente todas las entidades federativas hayan expedido sus propias leyes laborales.

En ese panorama, varias leyes estatales de la materia incluyeron en sus textos lo relativo al servicio de los trabajadores de la entidad federativa y de sus municipios, como fue el caso de las legislaciones de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo y Puebla. En cambio, en otros casos como Tabasco, Veracruz y Yucatán, de manera expresa, excluyeron en sus leyes laborales a los trabajadores del propio Estado y de los municipios de la entidad.

En 1929, se estableció, legislar en materia laboral y que se expidiera en 1931 la Ley Federal del Trabajo. Esta determinó textualmente en su artículo segundo: “Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”. Teniendo como fundamento el precepto anterior, fue como se abrió el camino para que la federación en el ámbito de su competencia, y los Estados en la suya, emitieran leyes laborales sobre el servicio que se les presta, ordenamientos conocidos como leyes del servicio civil o leyes burocráticas.

Frente a estas contradicciones, ha surgido una corriente teórica que entiende al derecho burocrático como una rama autónoma de las ciencias jurídicas. Esto es, si bien esta disciplina está íntimamente relacionada con el derecho administrativo al igual que con el derecho del trabajo, ello no es motivo para considerarla como una parte de aquellas. En realidad, se ha integrado en nuestro país una disciplina distinta dentro del conocimiento jurídico, con sus características, su historia y su propia metodología.

4. Los ordenamientos laborales burocráticos de orden federal

El acuerdo presidencial del 12 de abril de 1934 es el precedente de este tipo de ordenamientos. Este establecía un “servicio civil de carrera” por tiempo determinado, que se denominó “Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil”. Seguramente este instrumento legal fue el primer intento serio para reglamentar y reconocer los derechos de los trabajadores del Estado.

En 1937, representantes del entonces denominado Partido Nacional Revolucionario elaboraron el proyecto de ley del servicio civil, sin que haya tenido éxito su aprobación. A su vez, el entonces presidente de la república, Lázaro Cárdenas, expidió el “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, mismo que fue promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de ese año. El contenido de ese primer estatuto definió al trabajador al servicio del

Estado como “toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

El artículo tercero del estatuto establecía que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores. Dividía a los trabajadores en dos categorías: de base y de confianza. Los artículos 7 y 8 establecían el principio de irrenunciabilidad de las disposiciones del estatuto que beneficiasen a los trabajadores, y que la Ley Federal del Trabajo sería supletoria. En subsecuentes artículos enumeraba los requisitos que debían llenar los nombramientos de los servidores públicos; fijaba la duración máxima de la jornada diurna y nocturna; regulaba el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho a huelga; establecía el Tribunal de Arbitraje para dirimir los conflictos entre Estado y sus servidores y el procedimiento que debía seguirse ante el propio tribunal.

Al poco tiempo de la vigencia del estatuto, la administración se enfrentaba a un sin número de nuevos problemas que su natural crecimiento implicaba. Por ello, el Congreso de la Unión se vio en la posición de examinar y aprobar una serie de reformas y adiciones que vinieron a complementar el contenido de ese viejo estatuto. Tales reformas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 4 de abril de 1941 y del 30 de diciembre de 1947. Sin embargo, la lucha organizada de los sindicatos burocráticos continuó, toda vez que estos ya estaban bien organizados desde 1936, cuando fue fundada la Alianza de Trabajadores del Estado.

En septiembre del propio año de 1936 se efectuó el Primer Congreso de la Alianza, cambiando su denominación a Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE). Tal fue el antecedente de la actual Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), el cual agrupa a las organizaciones de servidores públicos de la federación. Las justas reclamaciones de los servidores públicos federales fueron el campo propicio para que en el mandato del presidente Adolfo López Mateos se elevaran a rango constitucional los derechos laborales de los burócratas, adicionando un apartado B al artículo 123 de la Carta Magna, según aparece en el Diario Oficial de la Federación del día 5 de diciembre de 1960.

Con este paso trascendente, se establecieron en la ley suprema del país las bases sobre las cuales se regula el servicio entre los poderes de la Unión y del Distrito Federal y sus trabajadores. Estas abarcan principios como la duración

de la jornada, el descanso semanal, las vacaciones, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, las bases para promociones y ascensos. Por otra parte, se reconocen los derechos colectivos de asociación y se sientan las bases para la seguridad social de los trabajadores gubernamentales. Igualmente, se amplían las funciones y facultades del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (antes Tribunal de Arbitraje).

La evolución de esta etapa de derecho burocrático culmina con la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963, para abrogar el antiguo estatuto de 1938. Además, debemos señalar que concomitantemente con estos avances de orden jurídico laboral, fue creado el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), mediante ley del 28 de diciembre de 1959. Así, se erigió la institución encargada de instrumentar los mecanismos necesarios para brindar seguridad social a los trabajadores al servicio del Estado y a sus familias.

Entre las diversas reformas que se han dado al texto de la ley burocrática federal, algunas han sido altamente trascendentes, como la publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de enero de 1984. Esta, entre otros aspectos, es la base de la estructura actual del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pues establece las tres salas con las cuales se cuenta actualmente. Además, define las facultades del presidente del tribunal, del pleno y de los presidentes de sala y demás integrantes, así como su organización interna. De igual forma, con las mencionadas reformas y adiciones, se establecieron las funciones de otras instancias internas del tribunal, como la Secretaría General de Acuerdos, y de los secretarios auxiliares y actuarios.

Con base en estas adiciones se preció de mejor manera la actividad de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, integrada por un procurador y el número de procuradores auxiliares que sean necesarios para la defensa de los trabajadores, quienes en forma gratuita representan o asesoran a aquellos que lo solicitan en cuestiones de orden laboral burocrático.

El apartado B del artículo 123 constitucional, la ley burocrática federal, así como los documentos de condiciones generales de trabajo de cada dependencia, a más de los diversos reglamentos internos de escalafón u otros acuerdos especiales, son ahora el marco normativo que brinda seguridad y estabilidad a los miles de trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, así como los adscritos al gobierno del Distrito Federal.

5. Las leyes estatales del servicio civil

Tienen especial importancia el derecho laboral burocrático mexicano y los ordenamientos que rigen a los servidores públicos de las administraciones estatales y municipales. Hasta 1929, la facultad de legislar en materia laboral fue concurrente entre las entidades federativas y la federación: por ende, varios estados en sus propias leyes del trabajo regularon el servicio de sus trabajadores burocráticos, así como el de los trabajadores municipales.

Sin embargo, al quedar esta facultad legislativa laboral en manos del Congreso Federal y expedirse la primera ley federal del trabajo en 1931, se especificó que las relaciones de Estado con sus trabajadores quedarían reguladas por las respectivas leyes del servicio civil. De ello se concluye que los congresos estatales son los órganos competentes para legislar en la materia. De hecho, así lo han venido haciendo en prácticamente todos los estados. En este sentido, debemos reconocer que la legislación burocrática de los estados y municipios no ha evolucionado al mismo ritmo ni con los mismos avances que la reglamentación federal.

Tal dispersión hizo necesario que en las reformas constitucionales del 3 de febrero de 1983 se estableciera una fracción IX al artículo 115 de la Constitución, el cual señalaba: “Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere”. A su vez, la reforma constitucional a los artículos 115 y 116 de la Ley Suprema, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de marzo de 1987, ubicaron por sistemática jurídica todas las materias concernientes a los estados en el artículo 116 citado, y lo relativo al municipio quedó en el artículo 115.

La Constitución establece en el artículo 115, fracción VIII que “las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias”.

Por su parte, el artículo 116 en su fracción V precisa: “Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias”.

6. Perspectivas actuales del derecho burocrático

Las diversas teorías que pretenden explicar unilateralmente el vínculo que relaciona al servidor público con el Estado, ya en el orden meramente administrativo o ya en la expectativa laboral, han caído en desuso. Tanto la doctrina actual, como las interpretaciones de nuestro más alto tribunal judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han dado cabida a una conceptualización mixta de esta relación jurídica.

Por lo anterior se admite que ni todos los servidores públicos están vinculados al Estado en una relación laboral ni todos tienen una mera relación administrativa. Para poder definir este vínculo, se hace necesario atender a la naturaleza misma del servicio que se preste, así como a su reglamentación legal, desde la Constitución hasta otros ordenamientos jurídicos aplicables.

De esta manera, por vía de ejemplo, la Corte ha establecido jurisprudencialmente que las relaciones de trabajo de quienes laboran en los organismos públicos descentralizados a cargo del gobierno federal se rigen por el apartado A del artículo 123 y no por el apartado B. Esta decisión es de gran trascendencia en la organización y el funcionamiento de la administración pública.

En efecto, la tesis jurisprudencial 1/96 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación especifica “organismos descentralizados de carácter federal”. Su inclusión en el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional. El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal. Así, otorga facultades del Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos, porque incurrirían en inconstitucionalidad.

Tal es el caso del artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático, no solo a los servidores de los poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados. Estos, aunque integran la administración pública descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la república, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las secretarías de Estado y los departamentos administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados

de carácter federal, con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

En el sentido de que también las relaciones de los trabajadores de los organismos descentralizados de orden local o municipal deben estar regidos por el apartado A del artículo 123 de la Constitución —y consecuentemente por la Ley Federal del Trabajo y no por las leyes del servicio civil de los estados—, la Suprema Corte ha emitido las siguientes tesis:

- a) Organismos descentralizados de carácter local. Sus relaciones laborales se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional. Dispone el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, que son la Ley Federal del Trabajo respecto del apartado A, que comprende a la materia de trabajo en general, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que desarrolla los principios comprendidos en el apartado B, fuente del derecho burocrático; por esta razón, es este último apartado el aplicable a las relaciones de trabajo habidas entre los Poderes de los Estados federados y sus trabajadores, según se concluye si se atiende al párrafo introductorio del artículo 116 aludido, que divide al poder público de los Estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y lógica la consecuente necesidad de que en la esfera local sea pormenorizado legalmente. En conclusión, y atento que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en jurisprudencia firme que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, debe establecerse que las relaciones laborales de dichos organismos de carácter local con sus trabajadores escapan a las facultades reglamentarias de las legislaturas locales.⁴
- b) Organismos descentralizados del estado de Sinaloa. Su sujeción a la ley de los trabajadores al servicio del estado de Sinaloa es inconstitucional. Los artículos 2º y 113 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, que incluyen a los organismos descentralizados de dicho Estado como sujetos de regulación de dicha ley y establecen la competencia del Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje para el conocimiento y

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y sus Gacetas*, novena época, Pleno, tomo 6, abril, 1998, p. 122.

resolución de los conflictos que se susciten entre tales organismos y sus trabajadores o entre estos, son inconstitucionales, en virtud de que las legislaturas locales solo están facultadas para expedir las leyes que rijan las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, conforme lo dispone el artículo 116, fracción VI, de la Constitución; y los organismos descentralizados, aunque integran la administración pública paraestatal, no forma parte del Poder Ejecutivo Local, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 55 y 66 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, al gobernador constitucional de dicho estado, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública estatal, como son las secretarías y entidades administrativas. Por tanto, las relaciones de los organismos descentralizados del estado de Sinaloa con sus servidores, se rigen por el artículo 123, apartado A, constitucional, y su ley reglamentaria, Ley Federal del Trabajo, expedida por el Congreso de la Unión, a la que debe atenderse para determinar la autoridad competente para dirimir las controversias surgidas por la relación laboral.⁵

- c) *Leyes del trabajo. Las legislaturas locales sólo pueden expedir leyes reglamentarias del apartado B del artículo 123 Constitucional.* Del análisis conjunto y sistemático de las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad exclusiva para legislar en la materia de trabajo, en general, con apoyo en los artículos 73, fracción X, última parte y 123, apartado A y, adicionalmente, respecto de las relaciones de trabajo conocidas como burocráticas, en lo relativo a los Poderes Federales, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, de acuerdo con este último artículo, en su apartado B; en tanto que el artículo 116, fracción VI, al autorizar a los Poderes Legislativos de cada entidad federativa a expedir leyes que regirán las relaciones de trabajo entre los Estados (Poderes Locales) y sus trabajadores, es evidente que sólo pueden expedir leyes reglamentarias del apartado B del indicado artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de comprender a otros sujetos, las mismas resultarían inconstitucionales⁶.

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Segunda Sala, tomo 6, octubre de 1997, p. 437.

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, tomo 7, abril, 1998, p. 117.

Se ha clasificado un importante sector de servidores públicos, primero en la jurisprudencia y más recientemente en el propio texto constitucional. Esta se refiere a la actividad de los policías, de los ministerios públicos y en general de los servidores públicos que tienen que ver con tareas de seguridad pública y de procuración de justicia. Así, se ha llegado a concluir en innumerables casos de policías, de agentes del Ministerio Público u otros integrantes de corporaciones de seguridad pública o de las instituciones armadas, o del servicio exterior.

Ejemplo de ello lo tenemos en la tesis jurisprudencial 24/95 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: “Policías municipales y judiciales al servicio del gobierno del Estado de México y de sus municipios. Su relación jurídica es de naturaleza administrativa”. La relación Estado-empleado fue, en principio, de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados. De tal modo, se ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y se ha considerado al Estado como un patrón *sui generis*.

Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos, a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo, y el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII, apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al estado equiparado a un patrón. De este modo, se concluye que la relación que guardan con el gobierno del estado o del municipio es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan. Por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a esta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio hace procedente el juicio de amparo ante el juez de distrito.

De manera más contundente, la reciente reforma y adición a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional precisa lo siguiente:

Los militares, marinos, personal de servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes. Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las

leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, solo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción se registrará por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

Como se observa, se da un especial trato a estos servidores públicos que se registrarán por sus propias leyes. Con ello, queda claro que los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal y de la federación, se entienden ligados a sus respectivos gobiernos, mediante un vínculo netamente administrativo y de ninguna manera laboral, según lo señala la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Como se puede apreciar de estos criterios de la Corte, poco a poco se van integrando los nuevos contenidos del derecho burocrático, tanto a nivel federal, como local y municipal.

Otro aspecto importante al que deberán apuntar las nuevas tendencias del derecho laboral burocrático habrán de ser los urgentes mecanismos, definiciones e instrumentos necesarios para lograr que en los tres órdenes de gobierno del Estado mexicano se instaure un verdadero servicio civil de carrera, que otorgue permanencia, capacitación y adiestramiento adecuados al servicio público. Con ello, se buscará evitar que se desaprovechen la experiencia y el entusiasmo de tantos servidores públicos que por motivos ajenos a su propia voluntad se ven rebasados o desplazados de sus puestos de trabajo. El respeto a la libertad sindical y la libre decisión de las organizaciones de burócratas, sin duda, también será un permanente compromiso del Estado mexicano, al entender que estos son los derechos consustanciales a la dignidad del trabajador y a la seriedad de sus organizaciones.

7. El derecho burocrático y la reforma laboral

La prontitud con que fue impulsada la agenda legislativa que propuso el presidente de la república Enrique Peña Nieto, para que fuese avalada por el “Pacto por México”, trajo como consecuencia que la reforma laboral planteada presentara múltiples lagunas. A causa de estos vacíos legislativos, prácticamente no fueron contemplados los trabajadores al servicio del Estado, pues la reforma principalmente fue dirigida a modificar ciertos aspectos de la ley federal del trabajo reglamentada en el artículo 123 apartado A de la Constitución.

La reforma no abarcó al apartado B relativo a los trabajadores al servicio del Estado; ahora, se quiere cubrir con la supletoriedad, es decir, remitir al trabajador

del apartado B a lo establecido en la ley para los trabajadores del apartado A. Ello fue consecuencia de que la reforma laboral no contemplara a ambos sectores ni considerara que son relaciones de trabajo de una muy diferente naturaleza y que para esto también se tuvo que haber reformado la Ley Federal De Los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

En septiembre de 2012, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados realizó un análisis al proyecto de reforma en el cual se detalla que:

Las figuras y modalidades laborales contenidas en la iniciativa del ejecutivo y que fueron objeto de discusión en ambas cámaras del Congreso de la Unión entre septiembre y noviembre de 2012 fueron las siguientes: contratación, periodos de prueba, contratos de capacitación inicial y trabajo de temporada; concepto y alcances del término de trabajo decente; subcontratación de personal u *outsourcing*; trabajo de menores de 14 años; mexicanos que laboren en el extranjero; avisos de rescisión de la relación de trabajo; causales de rescisión de la relación de trabajo; derechos de la mujer trabajadora; pago de salarios; generación de salarios vencidos o caídos; multihabilidad de los trabajadores; Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores; contingencias sanitarias; reparto adicional de utilidades; personas con discapacidad; capacitación y adiestramiento; productividad; trabajadores del campo; empleados domésticos; trabajo en las minas; teletrabajo; voto libre, directo y secreto en la elección de directivas sindicales; rendición de cuentas por las directivas de los sindicatos; Registro sindical; registro de organizaciones sindicales, contratos colectivos y reglamentos interiores de trabajo; 26) cláusula de exclusión por separación; emplazamientos a huelga para la firma de contratos colectivos; monto de la indemnización por muerte del trabajador; seguridad e higiene en los centros de trabajo; tablas de enfermedades de trabajo y de valuación de las incapacidades; competencia de las autoridades en materia de concesiones federales; Servicio Nacional del Empleo; juntas federales y locales de conciliación; impartición de justicia laboral; aspectos procesales de las huelgas; contratos de protección; titularidad de contratos colectivos de trabajo o administración de contrato ley; infracción a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.⁷

⁷ "Ley Federal del Trabajo. Propuestas de reforma, alcances y opinión pública", *En contexto*, núm. 29, septiembre, 2012. Disponible en: <file:///C:/Users/agarz/Desktop/Contexto-No.29-Ley-federal-del-trabajo.pdf>

Esto nos indica que los burócratas o trabajadores del Estado, como en un principio se mencionó, no fueron contemplados en el proyecto de reforma y por el momento no queda más opción que continuar, a pesar de las múltiples lagunas que se presentan. Asimismo, solo se puede recurrir a la supletoriedad en caso de que esta se pueda dar, mientras se espera a que lleguen más reformas que los contemplen, como se hacía en un principio con la inclusión del apartado B al artículo 123 de nuestra Constitución.

Por lo que respecta a la parte instrumental de la reforma, los trabajadores del Estado tampoco fueron tomados en cuenta. En el decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia laboral, publicadas el 24 de febrero de 2017, estas van nuevamente dirigidas hacia los trabajadores contemplados en el apartado A del artículo 123 constitucional. Únicamente aluden a ellos los cambios que se contemplan en la fracción XX del citado artículo dejando fuera a los trabajadores al servicio del Estado. Así, queda de la siguiente manera:

La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, cuyos integrantes serán designados atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116 fracción III, y 122 Apartado A, fracción IV de esta Constitución, según corresponda, y deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral. Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia.

Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los centros de conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales.

La ley determinará el procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria. En todo caso, la etapa de conciliación consistirá en una sola audiencia obligatoria, con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita. Las subsecuentes audiencias de conciliación solo se realizarán con

el acuerdo de las partes en conflicto. La ley establecerá las reglas para que los convenios laborales adquieran condición de cosa juzgada, así como para su ejecución.

En el orden federal, la función conciliatoria estará a cargo de un organismo descentralizado. Al organismo descentralizado le corresponderá, además, el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados. El organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en la ley de la materia. Para la designación del titular del organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual previa comparecencia de las personas propuestas, realizará la designación correspondiente. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuere rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal. El nombramiento deberá recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia en las materias de la competencia del organismo descentralizado; que no haya ocupado un cargo en algún partido político, ni haya sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación; que goce de buena reputación y no haya sido condenado por delito doloso. Asimismo, deberá cumplir los requisitos que establezca la ley. Desempeñará su encargo por periodos de seis años y podrá ser reelecto por una sola ocasión. En caso de falta absoluta, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Solo podrá ser removido por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en

representación del organismo y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

Como se puede ver, esta reforma significó la desaparición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las cuales tenían la función de impartir justicia, promoviendo la paz social y armonía en las relaciones laborales, para así garantizar, a los trabajadores y patrones o empleadores, respeto a la ley, transparencia, certeza y seguridad jurídica en la resolución de los conflictos laborales; pero ya no será así. Con esta iniciativa del presidente de la república, lo anterior estará a cargo de tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas en el ámbito local y federal, con lo cual se busca que sea más rápida la resolución de las demandas.

Se espera que esta reforma agilice la aplicación de las normas laborales en todo el territorio nacional y, sobre todo, que garantice un procedimiento limpio de corrupción y apegado a la ley, así como una justicia más pronta y expedita, pues la lentitud procesal no únicamente afecta a los patrones, sino también a los trabajadores que ven pasar los días, meses o años sin lograr un laudo condenatorio. Por esto último, serán creados los centros de conciliación, así como un órgano desconcentrado que actuará en las situaciones relativas a la materia federal, con el fin de desahogar la carga de trabajo mediante audiencias de conciliación. La expectativa es que la solución de conflictos sea más pronta, pero habrá que esperar a que sea publicada la ley reglamentaria de dichos órganos. Así se sabrá si serán competentes para atender a los trabajadores al servicio del estado o únicamente abordarán las controversias que se diriman entre particulares. Asimismo, será posible determinar si serán competentes para hacer los registros de asociaciones sindicales, contratos colectivos de trabajo, así como los reglamentos internos de trabajo de ambos apartados del artículo 123 constitucional.

8. La perspectiva del derecho burocrático ante los nuevos cambios de gobierno

Este es un tópico importante para los trabajadores burócratas, así como para todo México en general. Debido a los cambios políticos suscitados por las elecciones del pasado 1 de julio, en las cuales resultó triunfante la izquierda, no habrá continuidad en ciertos proyectos y malas prácticas que se venían dando en la administración pública. Esto en atención a las necesidades reales y urgentes, propias de la situación que se vive en nuestro país, para lo cual el equipo del presidente electo elaboró un plan de austeridad. El proyecto se basa

en 50 puntos primordiales que habrán de ejecutarse en la nueva administración y se les conoce como Plan de Austeridad Republicana.⁸ Su fin es reducir el gasto corriente y, de la misma manera, abarcar cuestiones de ahorro, transparencia y limitaciones en la administración pública, así como eventuales reformas que tendrán que ser aprobadas por el Congreso de la Unión. Tal cuestión impactará de manera directa en los trabajadores al servicio del Estado, pues, con la finalidad de buscar justicia social, se prevé recortar salarios y eliminar privilegios a los altos funcionarios del gobierno. Sin embargo, también se verán afectados los derechos de los demás trabajadores, puesto que estos puntos se aplicarán de manera general y no únicamente a los de alto rango.

Por lo anterior, solo se tomarán en cuenta los puntos que a nuestra consideración inciden directamente en los burócratas:

- 7. Todo funcionario deberá presentar su declaración de bienes patrimoniales y de sus familiares cercanos, esta información será publicada y transparentada en todos los casos. Si bien las declaraciones patrimoniales no son algo nuevo, en este caso se proponen también incluir a los familiares más cercanos para evitar que a nombre de estos se encubran desvíos de recursos o en su caso un enriquecimiento indebido, derivado de la posición en la que se desempeñen los servidores públicos, así como también dádivas que les sean entregadas con la finalidad de recibir un beneficio a cambio y evitar la corrupción de los funcionarios públicos.
- 13. No habrá bonos ni otras canoquias y el salario será integral en acatamiento al texto Constitucional que a la letra dice “Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra con excepción de los apoyos y gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales”.
- 14. Los gastos de viáticos se limitarán a lo indispensable.
- 15. Se suprimirá toda partida para gastos médicos privados.
- 16. No habrá caja de ahorro especial, es decir, dejará de existir la partida conocida como “seguro de separación individualizada”

⁸ “Los 50 puntos del plan anticorrupción y de austeridad de AMLO”, *Forbes*. [Consulta: 15 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/estos-son-los-50-puntos-del-plan-anticorrupcion-y-de-austeridad-de-amlo>

Estos puntos son propuestos con la finalidad de evitar erogaciones al gasto público en rubros que son innecesarios, pues no es correcto que con el presupuesto público se paguen bonos, estímulos y compensaciones a funcionarios de alto rango y a los pertenecientes al Poder Legislativo, pues tienen un sueldo suficiente para que ellos se hagan cargo de sus gastos de seguros médicos de gastos mayores, así como de seguros de separación; además, ellos son los únicos que se ven beneficiados con estos.

- 18. Serán cancelados los fideicomisos y cualquier otro mecanismo utilizado para ocultar fondos públicos y evadir la legalidad y la transparencia.

Este punto está diseñado para evitar el desvío de recursos públicos por parte de los funcionarios públicos, así como también por parte de los legisladores, gobernadores de los estados y hasta presidentes municipales. Como se vio en este último sexenio, esa es una práctica común que se utiliza para ocultar y desviar fondos.

- 20. Se suprimen todos los programas y estructuras duplicados: oficinas mayores, oficinas de prensa, oficinas de publicaciones, defensorías jurídicas, oficinas de compras, contralorías internas, delegaciones y otras, las funciones o programas correspondientes se centralizarán en una sola unidad o coordinación.
- 21. Se reducirá con esto setenta por ciento del personal de confianza y en setenta por ciento el gasto de operación respectivo.
- 22. Se reducirán a la mitad los sueldos de los altos funcionarios públicos que ganen más de un millón de pesos anuales, tal recorte se aplicará de manera progresiva y proporcional, el monto ahorrado deberá ser equivalente a 50 por ciento del gasto actual.

Estos tres puntos buscan reducir la plantilla de trabajadores de confianza, así como el sueldo de aquellos que ganen más de un millón de pesos al mes, con el fin de generar un ahorro significativo en sueldos y demás prestaciones salariales. Muchas estructuras se repiten varias veces dentro de una misma secretaría lo cual se puede tomar como un gasto excesivo. Pero, sin duda, este punto repercutirá en la estructura de la administración pública, pues son un importante número de trabajadores los que podrían quedar fuera, trayendo como consecuencia que la carga de trabajo sea mayor para los trabajadores que permanezcan en sus puestos.

- 27. Los trabajadores de confianza laborarán de lunes a sábado y cuando menos ocho horas diarias.
- 30. Se prohibirá a los funcionarios de hacienda, de comunicaciones, de energía y de otras áreas, que convivan en fiestas, comidas, juegos deportivos o viajes con contratistas, concesionarios, grandes contribuyentes, proveedores o inversionistas vinculados a la función pública.
- 31. Ningún funcionario público podrá ocupar en su domicilio a trabajadores al servicio del Estado si no lo tiene permitido o no cuenta con autorización para ello.
- 43. Se tratará con amabilidad a los ciudadanos en las oficinas y en cualquier lugar donde se nos identifique.
- 47. Ningún funcionario público podrá recibir regalos cuyo valor exceda los 5000 pesos.
- 48. No se autorizará la contratación de despachos, ni de asesores o consultores externos para elaborar proyectos de ley, planes de desarrollo, informes de labores, cualquier tipo de análisis, redacción o recomendaciones que puedan hacerse con el trabajo y la capacidad de los servidores públicos.

Los puntos 27, 30, 31 y 47 habrán de revisarse con suma cautela pues si bien se podrían advertir cosas tan obvias como el hecho de que ningún funcionario público podrá ocupar en su domicilio a trabajadores al servicio del Estado, son situaciones que se dan dentro de la administración pública. Ello es el reflejo del abuso de las facultades conferidas a los altos funcionarios, pero, en este sentido, no se puede tratar de corregir lo que está mal con más irregularidades.

Con base en los demás puntos mencionados, se estarían violando libertades de los trabajadores y más en específico de aquellos que ocupen cargos de alto rango o de trascendencia, pues, si bien desempeñan una función dentro de la administración, también son personas que fuera de ella tienen derecho al libre desarrollo. Por lo tanto, no se les podrá obligar a trabajar más de 40 horas a la semana y, en el caso de que laboren de lunes a sábado, su jornada tendrá que reducirse para no caer en un abuso por parte de la propia federación y contravenir lo establecido en la Constitución.

Asimismo, no se puede privar a un trabajador de asistir a fiestas, comidas, juegos deportivos o viajes con los contratistas, proveedores, etcétera, fuera del horario de trabajo, así como no se le puede prohibir a un particular que otorgue presentes a funcionarios, pues aunque no es bien visto y se puede prestar a malinterpretaciones, no hay manera de prohibirlo.

En lo que respecta a los puntos 43 y 48, consideramos que constituyen lo mínimo que se le puede exigir a un funcionario o trabajador del Estado, pues los ciudadanos tienen derecho a ser tratados de una manera respetuosa, digna y amable. Esto es relevante debido a que impera una cultura en la que los burócratas atienden a la ciudadanía de una manera irrespetuosa y grosera.

Por otro lado, no se puede dejar pasar por alto una práctica que se acostumbra mucho en nuestro país: algunos funcionarios, con cargo al erario, contratan asesores o consultores externos para que realicen las funciones que ellos debieran desarrollar. En consecuencia, se presentan dos faltas. El primero es que se eroga el doble en salarios, el de los funcionarios y el de los asesores, cuando solo se debiera hacer un pago de honorarios. El otro es que ello se presta a prácticas de corrupción o nepotismo por parte de algunos burócratas que contratan a sus propias firmas o despachos y familiares para que estos también vivan del gasto público.

Cabe mencionar que todo este apartado está basado en simples observaciones al “Plan de austeridad republicana”, propuesto por el presidente electo como parte de una estrategia para disminuir el gasto público y poder destinar más recursos a proyectos productivos, de inversión, desarrollo de infraestructura u en otros rubros donde se considera más necesario. Sin embargo, no hay que dejarse llevar por el buen ánimo ni la euforia postelectoral, pues, para que se puedan aplicar, primero habrá que esperar a que este plan sea reglamentado, a través de un decreto presidencial, leyes o reglamentos. En los casos en que se considere que existan violaciones constitucionales, sin duda, habrá una avalancha de recursos para impugnarlos o dejarlos sin efectos, a fin de que los trabajadores al servicio del Estado no vean afectados sus derechos.

9. Conclusiones

La burocracia se entiende como aquella estructura organizativa que se media por procedimientos explícitos y regularizados, división de responsabilidades y especialización del trabajo, jerarquía y relaciones impersonales. En teoría, ello la convierte en un mecanismo de orden y simplificación; su objetivo principal es justamente mantener el equilibrio y organización de la administración. Esto se traduce en un mejor funcionamiento y, sobre todo, en eficiencia respecto a la prestación de servicios a sus administrados.

En contraste con lo anterior, la organización o estructura que en México conocemos como burocracia se ha degradado, al no cumplir con las características esenciales que su naturaleza dicta. En el deber ser, nos encontramos inmersos en una elaborada y engorrosa red de leyes y reglamentos, que no

son más que la expresión de la ineficacia burocrática, el grado de descomposición social y de mediocre respuesta institucional. En la generalidad de las oficinas públicas, nuestra cotidianidad, es frecuente toparse con un aparato de poder con procedimientos poco explícitos y difusamente regulados. No se observa una eficiente división de responsabilidades, eficaz especialización o división del trabajo, sino una jerarquía anárquica, basada en el partidismo y personalismos de interés grupal.

Eso en cuanto al ordenamiento jurídico, pero, si además observamos el desempeño de los funcionarios, la atención al público y la oportuna respuesta de las instituciones, la burocracia, más que un instrumento de orden, se convierte en un obstáculo para la resolución de problemas y capacidad de respuesta de la administración. Por tal razón, el término burocracia es percibido y utilizado por la mayoría de los mexicanos de forma peyorativa. Comúnmente, alude a la ineficacia del aparato gubernamental y al abuso de trámites que impiden al ciudadano común acceder de manera expedita al sistema.

En suma, no es un secreto para nadie la inconformidad de los ciudadanos ante el desempeño e ineficacia de la administración pública para la resolución de sus necesidades específicas, así como la falta de confianza y credibilidad en las instituciones. Ello está muy asociado a la corrupción y a la burocracia. Aunque la historia ha demostrado que no hay organización gubernamental perfecta, es imperante que, en México, por lo menos el ciudadano común pueda tener acceso a instituciones de manera gratuita, expedita y justa.

Para ello, es necesario tomar en cuenta la situación actual a modo de identificar los cambios más inmediatos que deben hacerse y pasar a la elaboración de las respectivas reformas que estén destinadas a la mejora de la administración pública. Esto también en busca de mejores resultados por parte de los trabajadores al servicio del Estado y de las condiciones con las que estos se desempeñan, para que sirvan de estímulo. De tal manera, será posible motivarlos a lograr un mejor desempeño. Asimismo, será necesario establecer sanciones más severas a quienes abusen de sus posiciones, así como a aquellos cuyo desempeño no sea satisfactorio para los ciudadanos ni para la administración pública.

Fuentes bibliográficas

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Derecho burocrático mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1995, p. 21.
- ANTÓN MOLLER, MIGUEL; *Derecho del trabajo burocrático*, México, PAC, 1998, p. 12.
- BOLAÑOS LINARES, ROGEL, *Derecho laboral burocrático*, México, Porrúa, 2010, p. 1.

- “Ley Federal del Trabajo. Propuestas de reforma, alcances y opinión pública”, *En contexto*, núm. 29, septiembre, 2012. Disponible en: <file:///C:/Users/agarz/Desktop/Contexto-No.29-Ley-federal-del-trabajo.pdf> http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017
- “Los 50 puntos del plan anticorrupción y de austeridad de AMLO”, *Forbes*. [Consulta: 15 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/estos-son-los-50-puntos-del-plan-anticorrupcion-y-de-austeridad-de-amlo>
- MORALES PAULÍN, CARLOS A., *Derecho burocrático*, México, Porrúa, 1995; p. 103.
- REYNOSO CASTILLO, CARLOS, *Curso de derecho burocrático*, México, Porrúa, 1999, p. 14.
- TRUEBA URBINA, ALBERTO, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, México, Porrúa, 1981.
- VILLAREAL REYES, ALMA RUBÍ, *Derecho colectivo burocrático*, México, Porrúa, 2011, p. 3.