

106
2ef



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

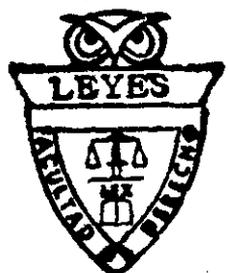
REIVINDICACION DE LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR (CASO VERIFICADORES DE PRECIOS Y TARIFAS)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL LICENCIADO EN DERECHO PRESENTE PATRICIA CO...



0275433



MEXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA

1999.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatoria:

**A mi Padre Celestial, Sagrado, Supremo, Luz y
Sabiduría.**

**Todo cuanto tengo y poseo, Vos me lo disteis.
Gracias por permitirme cumplir una meta más
en mi vida.**

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO:

**Por preocuparse de mi preparación y formación
despertando mi espíritu de libertad y justicia.**

GRACIAS.

A MI FACULTAD DE DERECHO Y MAESTROS:

**Por enseñarme que la verdad sólo podrá hallarse
por el estudio, la reflexión y elevados ideales.**

A mis padres:

Arturo y María Elena
por su amor, apoyo
y sabios consejos

A mi familia:

Abuelos, tíos, primos, hermanos
y amigos, por que la cadena que
hoy formamos vibre eternamente.

Al Dr. José Manuel Vargas Menchaca:

Por su espíritu de Servicio y por la Luz
que en forma desinteresada y noble me
ha brindado.

I N D I C E

	Pag.
Introducción	1
I. CONCEPTOS GENERALES.	
1. Derecho burocrático	3
2. El Estado Patrón	6
3. Trabajadores al Servicio del Estado.....	7
A. Trabajadores de base	12
B. Trabajadores de confianza	14
4. La Administración Pública Federal del Estado Mexicano.....	18
A. Centralizada	21
B. Paraestatal (Organos descentralizados).....	25
II. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO BUROCRATICO ..	34
1. El Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	36
2. Ley Federal del Trabajo de 1931	47
3. Reforma de 1960 al Artículo 123 Constitucional	48
4. Ley Federal del Trabajo de 1970	55
III. LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, SU ORGANIZACIÓN, FUNCION Y SUS RELACIONES DE TRABAJO.	
1. Naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor.	
A. Constitución	57
B. Organización	61

C. Funcionamiento	62
2. De la Vigilancia y Verificación de Precios y Tarifas.	
A. Visitas de verificación y su fundamento	68
B. Procedimiento para realizar visita de verificación de precios y tarifas	71
C. Requisitos que deben constar en el levantamiento de actas con motivo de visitas de verificación	72
D. Inconformidades de los comerciantes respecto de las sanciones impuestas por la Procuraduría Federal del Consumidor	73
3. Trabajadores de la Procuraduría Federal del Consumidor y su Régimen Laboral	74

IV. ASPECTOS JURIDICO LABORALES DE LOS VERIFICADORES DE PRECIOS Y TARIFAS DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

1. Funciones de los verificadores de precios y tarifas	82
2. Causas de terminación del nombramiento	85
3. Procedimiento Administrativo de la Contraloría Interna de la Procuraduría Federal del Consumidor, respecto de la Responsabilidad del verificador	94
4. Sanciones que pueden aplicarse a los verificadores como resultado de su procedimiento administrativo	104
5. La estabilidad en el empleo de los verificadores de precios y tarifas ...	107
Conclusiones	114
Bibliografía	116

INTRODUCCION . . .

El objetivo fundamental de la presente investigación es dar a conocer la situación jurídica de los verificadores como trabajadores de confianza de la Procuraduría Federal del Consumidor, adscritos al Departamento de Verificación y Vigilancia, y las funciones que desempeñan, su situación jurídica durante el procedimiento disciplinario al que están sujetos como servidores públicos por incurrir en responsabilidad y cuando incurran en algunas de las causales contempladas en la ley, así como las resoluciones que se emitan al término de dicho procedimiento y el fundamento en el que se sustenta la terminación de su nombramiento.

Por lo que en esta investigación se dan a conocer dentro del primer capítulo las teorías sobre la naturaleza jurídica de la relación existente entre el Estado y sus trabajadores, así mismo, analizaremos la posición del Estado como patrón ante sus servidores de base y de confianza y, por último, se dará a conocer la forma en que se organiza la Administración Pública Federal de los Estados Unidos Mexicanos, tanto Centralizada como Paraestatal, analizando al respecto la tesis jurisprudencial 1/96 sobre organismos descentralizados.

Así mismo, en el segundo capítulo se dan a conocer todos aquellos aspectos o hechos vinculados al origen de la relación entre el Estado y sus trabajadores, así como, todos los movimientos y luchas por las que tuvieron que pasar los últimos para que les fueran reconocidos sus derechos laborales, pese a que en el ánimo del Constituyente de 1917 fue patente la idea de asegurar en el artículo 123 constitucional garantías a favor de los trabajadores en general.

Por lo que, es hasta la creación de los Estatutos de 1934 y 1938 y sobre todo con la elaboración de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del artículo 123 Constitucional Apartado "B" que se ven plasmados a nivel constitucional sus derechos y obligaciones.

El tercer capítulo de esta investigación comprende todo lo relacionado a la naturaleza jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor en cuanto a la forma en que se constituye, organiza y funciona, se explica el por qué de la necesidad de crear organismos encargados de vigilar las relaciones entre los consumidores y los proveedores, así como, cuáles son los principales ordenamientos jurídico administrativos en los que se apoya y las unidades administrativas que la forman.

En cuanto a las visitas de verificación conocer, por un lado, su fundamento, procedimiento y requisitos para poder realizarlas y, por el otro, las inconformidades que presentan los comerciantes por las sanciones que impone la Procuraduría del Consumidor, así como, el régimen laboral al que están sujetos los trabajadores y su situación laboral en las Condiciones Generales del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Finalmente, en el Cuarto Capítulo se señalan todos los aspectos jurídico laborales de los verificadores en lo referente a las funciones que realizan analizando, por un lado, si estas son consideradas o no como de confianza y, por el otro, si las causas de terminación de su nombramiento están debidamente fundamentadas por los titulares de la Procuraduría Federal del Consumidor, así mismo, conocer los motivos por los que se inicia procedimiento administrativo a un servidor público y las sanciones a las que puede hacerse acreedor y por último analizar si un verificador tiene o no estabilidad en su empleo.

I. CONCEPTOS GENERALES.

1. Derecho Laboral Burocrático.

Antes de dar la definición de Derecho Burocrático, la cual fue aprobada en el Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático, realizado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México del 2 al 5 de septiembre de 1986, es conveniente mencionar que no existe una uniformidad en el encuadramiento jurídico de la relación entre el Estado y sus trabajadores, en algunos casos, ésta queda dentro del marco de la Administración Pública y en otros se ubica en la esfera del Derecho del Trabajo, por lo que para poder definir la naturaleza jurídica de ésta clase de derechos se han expuesto 3 teorías

La primera la asimila al Derecho del trabajo, por encontrarse consagrado en el Apartado "B" del artículo 123 constitucional. La segunda la asimila al Derecho Administrativo, contemplando aspectos administrativos y partes que regulan el trabajo entre el Estado y sus servidores. La tercera la considera una rama autónoma ya que su objeto, finalidad y metodología, deben de ser propios, para lograr una equidad entre el Estado y sus trabajadores.

La idea de que las relaciones entre el Estado y el empleado público, no podían ser reguladas en forma semejante a la de los trabajadores privados en razón de las funciones que realizan, dio origen a que dicha relación se rigiera por el Derecho Administrativo, por un largo período, lo cual nos parece injusto ya que los servidores considerados desde su punto de

vista, realizan un trabajo, el cual no es una simple mercancía sino que forma parte de la dignidad del hombre.

Al respecto, Alberto Trueba Urbina comenta que "las relaciones entre el Estado y sus servidores, en nuestro país, dejaron de ser administrativas a partir del 1° 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 de los empleados públicos y privados".¹

Las relaciones entre el Estado y sus trabajadores han recibido diferentes denominaciones entre ellas: Burocracia que se entiende como la "afluencia excesiva de empleados públicos en los asuntos del Estado".²

A continuación se dará como se menciona en un principio la definición de Derecho Burocrático aprobada en el Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático, "El Derecho Burocrático es 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 sus derechos y obligaciones que de ellos surjan".³

Definición con la que estamos totalmente de acuerdo, debido a que por mucho tiempo el Derecho Burocrático se encontraba bajo el amparo del

1 TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, segunda edición, Porrúa, México, 1973, p. 596.

2 PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para juristas, Mayo, México, 1981, p. 194.

3 ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, Porrúa, México, 1995, p. 21.

Derecho Administrativo, con lo que se establece en la misma una protección más firme para el trabajador y no así para el Estado.

En nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, no se encontraba regulado el régimen de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, contemplándose únicamente entre los particulares.

Gabino Fraga comenta que "hasta la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Públicos, el cinco de diciembre de 1938, el régimen de la relación entre el Estado y sus servidores no llegó a definirse legalmente salvo algunos casos especialmente reglamentados".⁴

Dicho Estatuto fue sustituido por el de abril de 1941, el cual debido a las exigencias de los burócratas que cada día eran mayores, lograron que las garantías que hasta ese momento eran de carácter ordinario se elevaran al rango constitucional.

Por lo que, el 21 de octubre de 1960 fue reformado el Artículo 123 Constitucional, adicionándosele un Apartado B) en el que quedaron comprendidas las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores el 28 de diciembre de 1963 se publica en el Diario Oficial la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

4 FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, trigésimo quinta edición, Porrúa, México, 1997, p. 134.

2. El Estado Patrón.

No se puede negar la existencia de una relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, los cuales se encuentran subordinados ante el patrón, que en este caso, es el Estado, representado por los diversos titulares en las dependencias administrativas, que conforma la Administración Pública, aunque hay autores que niegan que el Estado pueda ser comparado con un simple patrón, debido a que no se le puede igualar a una persona, sea esta física o moral, en virtud de la superioridad y poder que tiene, inclusive manifiestan que el Estado no puede tener tal carácter, porque no persigue utilidades o fines lucrativos, teniendo únicamente a su cargo los servicios públicos.

La palabra patrón no existe en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que es obvia su renuencia a definir al Estado como tal; sin embargo en su artículo 11 señala "En lo no previsto por la Ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las Leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad".⁵

Con esto se tomará como base la definición que establece la primera Ley que se aplica supletoriamente; es decir, la Ley Federal del Trabajo, la cual en su artículo 10 establece "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

5 Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentada por Alberto Trueba Urbina, et al. Trigésima séptima edición, Porrúa, México, 1998, p. 6.

De acuerdo con el Artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, el Estado es una persona moral, al señalar lo siguiente: " Son Personas Morales: I.- La Nación, los Estados, y los Municipios".

De lo anterior se deduce que cuando el Estado emplea el servicio de trabajadores para fines económicos o para la realización de sus propios fines políticos, lo hace con el carácter de patrón. Al respecto, existe la definición de que "El Estado es una persona moral (jurídica) de Derecho Público. Cuando se afirma que patrono puede ser cualquier persona natural o jurídica se da margen para concluir que el Estado podría ser patrono de las personas que tenga a sus servicios".⁶

Así, hay que entender que si el Estado es una persona, tiene la capacidad para ser sujeto de derecho y obligaciones, por lo que debe de asumir su papel de patrón que es el que le corresponde.

3. Trabajadores al Servicio del Estado.

El Estado para ejercitar los derechos y cumplir con sus obligaciones, necesita de la participación de las personas físicas, para que éstas le presten sus servicios y así cumplir con las funciones a su cargo, las cuales cada día son mayores debido al aumento de la población trayendo como consecuencia una mayor demanda de servicios públicos y administrativos.

6 Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XXI, OPCI-PENI, Argentina, 1982, p. 126.

El artículo 3 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado estipula "trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

Únicamente tendrá el carácter de trabajador todo ser humano, ya que se debe prestar un servicio físico, intelectual o de ambos géneros y que por medio de su voluntad pone en movimiento el orden jurídico, careciendo de dicho carácter las personas jurídicas o morales, debido a que son abstracciones.

El artículo 2 de la Ley en comento señala "que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio".

Al respecto, es imposible que la relación se establezca entre los titulares y los trabajadores, en virtud de que los primeros no son el patrón, únicamente son representantes del patrón-Estado y su actuación no los obliga en lo personal sino que es el Estado quien adquiere la responsabilidad.

Así mismo, en su artículo 12 estipula que "Los trabajadores prestaran sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo".

De lo anterior se entiende que el nombramiento es el documento por medio del cual se hace la designación de una persona para ocupar o ejercer un cargo o empleo público.

La misma Ley reglamentaria en su artículo 18 señala "que el nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, al uso y a la buena fe".

Primeramente debe existir un acuerdo de voluntades para celebrar un contrato de trabajo para la prestación de un servicio, a este efecto existen tesis muy contradictorias al respecto que tratan de explicar la naturaleza jurídica de las relaciones laborales que surgen de la prestación de servicios entre los empleados públicos y el Estado.

Estas teorías están basadas en diversas opiniones que para algunos pueden ser válidas o no, sin embargo, es digno el mérito que tienen por tratar de esclarecer una cuestión tan controvertida como lo es ésta.

Existen dos tipos de teorías: las de Derecho Privado y las de Derecho Público. Las primeras sostienen que el acto por el cual el individuo presta sus servicios al Estado es de origen contractual, dado a que en ella se dan todos los elementos que le son propios a los contratos.

Entre estas mismas teorías, existen discrepancias al tratar de encuadrar con que tipo de contrato, se equipara la figura de la función pública, por un lado, existe la tesis que afirma que se trata de un contrato de arrendamiento de servicios y por otro la tesis que trata de asimilar la función pública a un mandato. Las objeciones que se tienen a estas teorías es de que las relaciones entre el Estado y sus servidores son exclusivas de la competencia del Derecho Público debido a que sus servidores realizan actividades dentro de las esferas de competencia del Estado formando así la función pública.

En cuanto a las teorías de Derecho Público, existen tres tesis: La del acto unilateral; la cual establece que en la relación del servicio, interviene la voluntad del Estado y no así la del particular, por lo tanto no puede tratarse de una relación contractual, ésta teoría no ha sido del todo aceptada por contravenir lo dispuesto en el artículo 5º Constitucional tocante a la necesidad del concurso de voluntades para crear la relación del servicio, estableciendo el mismo que "nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento".⁷

La teoría contractual afirma que la relación entre el Estado y sus trabajadores es de origen contractual, pues se originan de un contrato administrativo, ya que en ella tanto interviene la voluntad del Estado como la del trabajador, la cual no ha sido aceptada.

Por último, la teoría que señala que la relación en comento se produce por un acto condición, en el que hay una concurrencia de voluntades, la del Estado que nombra y la del particular que acepta el nombramiento, originando un efecto jurídico, que condiciona la aplicación a un caso particular de las disposiciones legales preexistentes.

En conclusión, para que exista la relación entre el Estado y un particular es necesario el consenso de voluntades.

Bien, ahora se dará la definición de nombramiento: "es el acto por cuyo medio predominante se inicia una relación de función pública

7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, centésimo décima octava edición, Porrúa, México, 1997, p.10.

entre el Estado y los trabajadores a su servicio".⁸

Los nombramientos deben de contener:

1. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio; es decir, se requiere ser mexicano para formar parte como trabajador al servicio del Estado.
2. Los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible; esto es, se deberá demostrar cierta preparación o capacidad técnica.
3. El carácter de:
 - a) definitivo; ya que serán permanentes en cuanto a las labores que va a realizar el trabajador;
 - b) Interino; cuando se otorguen plazas vacantes temporales que no excedan de seis meses, este tipo de nombramiento tiene lugar con motivo a licencias concedidas sin goce de sueldo a los trabajadores por cuestiones personales;
 - c) Provisional, cuando tengan su origen al expedirse conforme al procedimiento escalafonario respectivo a un trabajador, y debe ocupar este una vacante temporal mayor de seis meses.
 - d) Por tiempo fijo, este tipo de nombramiento se expide con fecha precisa para ejecutar trabajos eventuales o de temporada;

8 MARTINEZ MIRELES, Rafael I. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Harla, México, 1991, p. 301.

e) Por obra determinada, como su nombre lo indica se otorgan para llevar a cabo actividades en una obra determinada y que por su naturaleza no es permanente.

4. La duración de la jornada de trabajo, es decir, se establece el horario o tiempo para realizar las operaciones que le sean encomendadas a un trabajador, dicha jornada será de ocho horas la diurna, siete la nocturna y siete y media la mixta;

5. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, el primero se fija de acuerdo a la cantidad y calidad del trabajo, no siendo menor al fijado como mínimo y;

6. El lugar en que prestará sus servicios, es decir, la fuente de trabajo o unidad o empresa en la que desarrolle sus actividades.

Los trabajadores al servicio del Estado son:

A. Trabajadores de base.

Son trabajadores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado señala "Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente".

Los trabajadores de base deben de tener nacionalidad mexicana y solo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo, y se decida por el titular de la dependencia oyendo al sindicato.

Miguel Acosta Romero define las diferentes categorías de trabajadores del Estado:

"Funcionario Público, es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la Administración Pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad.

Empleado Público, es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley.

Servidor Público, es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o Función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público.

Cargo Público, es el lugar instituido en la organización pública, con denominación propia, atribuciones específicas y presupuesto propio, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley".⁹

Al respecto, no existe un acuerdo en la doctrina para señalar las características entre funcionario y empleado debido a que hay quienes

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op cit. pp. 105 y 106.

sostienen que el primero es designado por tiempo determinado, posee facultades de decisión y mando mediante un poder especial otorgado por la ley dándole un carácter representativo, es decir, goza de una investidura, y los segundos tienen un carácter permanente, sus actos son de ejecución y asumen frente a los primeros una posición de subordinación.

La denominación de empleado y funcionario es señalada reiteradamente en la Constitución y en las leyes administrativas sin que se precise los efectos jurídicos de dicha denominación, por lo que tal distinción deja de utilizarse tomando un rubro de carácter general como "Trabajadores al Servicio del Estado".

Nuestra Constitución en su artículo 109 señala "que las leyes de responsabilidades de servidores públicos serán expedidas por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados".

B. Trabajadores de confianza.

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 5° establece que son trabajadores de confianza:

"I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones Legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente en el ámbito de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d) Auditoría a nivel de directores y subdirectores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las áreas de Auditoría

e) Control directo de adquisiciones: cuando tenga la representación de La dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal

encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupen puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h) Asesoría y Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General, y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares y Ayudantías.

j) Los Secretarios particulares de: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las policías preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigue el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III. En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

IV. En el Poder Judicial: los secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal pleno y de las Salas".

En el artículo anterior no se define lo que debe entenderse por trabajador de confianza, sino que se enuncia detalladamente la descripción de quienes son, aquellos trabajadores de confianza.

En el párrafo segundo del Artículo 5, inciso e), párrafo segundo, al establecer que "la clasificación de los puestos de confianza en cada una de las

dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos", lo cual trae como consecuencia que los titulares de éstas puedan determinar quienes serán o no de confianza y podrá aumentar o disminuir su catálogo a su conveniencia, lo cual es por demás injusto para los trabajadores.

4. La Administración Pública Federal del Estado Mexicano.

En el desarrollo de la presente investigación, la Administración Pública ocupa un lugar preponderante en la relación Estado-Trabajadores, por lo que es indispensable que la propia administración se ajuste a los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que constituye el instrumento jurídico mediante el cual se precisa la actividad del Estado, entendiéndose por la misma "el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga"¹⁰ organizándose las funciones tanto políticas como administrativas, para cumplir con fines públicos.

Los artículos 39, 40 y 41 constitucionales establecen que el pueblo tiene como atributo esencial la soberanía, pero en atención a circunstancias de orden práctico no puede desempeñarla por sí misma, por lo que delega su ejercicio en órganos creados expresamente en la Carta Fundamental.

El Estado como organización jurídico-política tiene entre sus elementos uno llamado Poder Público, que es único, pero por razones de su ejercicio y para su mejor funcionamiento se le ha dividido.

10 FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, trigésima quinta edición, Porrúa, México, 1997, p. 13.

El artículo 49 de la Constitución declara "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial" este artículo consagra lo que ya conocemos como el principio de la división de poderes, la cual es necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, lo que permite que el Poder del Estado pueda actuar con democracia.

El artículo 80 de nuestra Ley Suprema establece las bases legales para la existencia del Poder Ejecutivo, dicho precepto consigna el depósito del Supremo Poder Ejecutivo de las Uniones en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", y siendo éste poder unipersonal desde los Secretarios de Estado, hasta el último empleado público no forman parte del Poder Ejecutivo, sino del aparato administrativo que los auxilia, por ello solo pueden ejercer una autoridad delegada conforme a lo que *autoricen las leyes y lo que disponga el Presidente de acuerdo a ellas.*

Por otro lado, los tres poderes públicos antes mencionados ejercen funciones sociales específicas consistentes en:

En cuanto al Poder Ejecutivo, el Presidente de la República independientemente de las funciones políticas y públicas ejerce las sociales, cuando en uso de sus facultades emanadas de la fracción I del artículo 89 Constitucional promulga y ejecuta las leyes del trabajo expidiendo los reglamentos, cumpliendo así en la esfera administrativa y social su exacta observancia.

En otro aspecto el Poder Ejecutivo no tiene una personalidad propia solo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.

El artículo 90 de la propia Constitución dispone, en lo conducente, que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal, y que el Congreso de la Unión definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, y las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Con respecto del Poder Legislativo, el Congreso de la Unión ejerce funciones sociales específicas derivadas del artículo 73 fracciones X y XXX de la Constitución al expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

Por último, el Poder Judicial representado por el Tribunal Supremo de la Justicia y los Tribunales de la Federación ejercen funciones sociales dentro de sus respectivas esferas de competencia al conocer el juicio de amparo laboral y otras, especialmente cuando suplen la deficiencia de las quejas, para tutelar y salvaguardar los derechos sociales de las clases desprotegidas.

Como se mencionó, el artículo 90 de nuestra Constitución establece que Administración Pública Federal será:

A. Centralizada.

El Poder ejecutivo en México, se organiza principalmente en forma centralizada, esto implica dos elementos, el Poder y el conjunto de órganos que le están subordinados, es decir, el Poder Ejecutivo como representante de la Soberanía del pueblo.

Como autoridad administrativa y Jefe de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República concentra en sus manos los poderes de decisión, de mando y de jerarquía necesarios para mantener la unidad de la Administración.

Por centralización se entiende la "forma de organización Administrativa en la cual las unidades y órganos de la Administración Pública se ordenan y acomodan, articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución".¹¹

De lo anterior consideramos que la característica principal de la centralización es la relación jerárquica en la agrupación de los órganos centralizados y la dependencia de los inferiores, respecto de los superiores.

11 ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, décimo segunda edición, Porrúa, México, 1995, p. 508.

Gabino Fraga comenta "La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos situados en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública".¹²

El artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que para el ejercicio de las atribuciones y el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado; y
- II. Departamentos Administrativos.

Estas dependencias conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que establezcan el Ejecutivo Federal para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

Las Secretarías de Estado son las siguientes:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

12 FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Op. cit. p. 165.

Secretaría de Desarrollo Social.
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
Secretaría de Energía.
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Salud.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Turismo.
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

En cuanto al Distrito Federal es una entidad federal con fundamento en la fracción I del artículo 42 constitucional en el cual se establece que el territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación, el artículo 43 del mismo ordenamiento señala las partes integrantes encontrándose en estas al Distrito Federal y el artículo 44 de la ley en comento estipula que la ciudad de México es el Distrito Federal y se compondrá del territorio que actualmente tiene siendo sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Miguel Acosta Romero comenta "el Distrito Federal como entidad federativa tiene población, territorio, orden jurídico y un gobierno aunque por razones históricas nunca tuvo un gobierno local porque siempre estuvo sometido política y administrativamente al Presidente de la República situación que se profundizó y agravó con la Reforma del general Obregón al artículo 76

fracción VI en 1928 en que se suprimió los municipios del Distrito Federal".¹³

Por lo que en el año de 1994 es cuando se cumple con lo estipulado en nuestra Ley Suprema al reconocerle su carácter de gobierno local.

Es importante mencionar que existen inconvenientes dentro de la misma centralización administrativa todo ello debido primeramente al incremento de las actividades que debe realizar el Estado y en segundo por la deficiencia y falta de agilidad en la ejecución de las mismas, por lo que para atenuar estos inconvenientes se ha recurrido a la figura de desconcentración administrativa.

Roberto Ortega Lomeli comenta "la desconcentración es una técnica de organización y de descongestionamiento orgánico".¹⁴ De lo anterior se deduce que la desconcentración es una forma de organización en la que se crea un órgano administrativo con facultades específicas y un desarrollo técnico para el despacho de los asuntos del Estado y puede ser creada dentro de la administración pública, centralizada o paraestatal del Gobierno Federal, los Estados o Municipios.

Por ello el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que para la eficaz atención y eficiente desarrollo así como el despacho de los asuntos de su competencia las Secretarías de Estados y los Departamentos Administrativos pueden contar con órganos

13 ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Op. cit. p. 314.

14 ORTEGA LOMELI, Roberto. El Nuevo Federalismo: La desconcentración, Porrúa, México, 1988, p.14.

desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados a dichas dependencias teniendo funciones específicas para resolver respecto de su materia y dentro del territorio en el que se determine.

En la desconcentración no se crean personas morales, sino que a un órgano inferior y subordinado se le asignan legalmente una determinada competencia que le permite una libertad de acción en las decisiones de los asuntos administrativos sin que se rompan los vínculos jerárquicos.

B. Paraestatal (Organismos Descentralizados).

La palabra paraestatal significa "al lado del Estado o junto al Estado incluyendo en dicha palabra a los "entes" o "personas morales", aunque jurídicamente son diferentes al Estado, se encuentran a su lado para desempeñar algunas de sus funciones, prestando servicios públicos y éste por su lado los dirige y controla".¹⁵

La Descentralización Administrativa "es una forma de organización que adopta mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública para desarrollar:

Actividades que competen al Estado;

O que son de interés general en un momento dado:

15 GUTIERREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Porrúa, México, 1993, p. 399.

A través de organismos creados especialmente para ello dotados de:

a) Personalidad jurídica, b) patrimonio propio y c) régimen jurídico propio".¹⁶

Gabino Fraga comenta que "la descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central".¹⁷

Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o disminuir la jerarquía administrativa, pero conservando el poder central, facultades de vigilancia y control.

La descentralización administrativa también se relaciona con los procesos llamados de desburocratización, se denota con ello la simplificación de estructuras, procedimientos y trámites de la administración pública que permitan una más eficaz y eficiente función administrativa, el acceso de la población a servicios de calidad y a decisiones ágiles transparentes y oportunas.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su párrafo III artículo 1º la administración pública paraestatal se compone de:

- a) Los organismos descentralizados;
- b) Las empresas de participación estatal;

16 ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Op. cit. p. 512.

17 FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Op. cit. p. 16.

- c) Las instituciones nacionales de crédito;
- d) Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito;
- e) Las instituciones nacionales de seguros y fianzas;
- f) Los fideicomisos públicos.

Dentro de la presente investigación nos abocaremos al estudio de los organismos señalados en el inciso a) debido a que la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado, por lo que los demás entes señalados no serán analizados.

El artículo 3 de la Ley en comento señala que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará de las entidades antes mencionadas.

Dentro de las entidades que forman parte de la Administración Pública Federal Paraestatal, la presente investigación estará encaminada al estudio de los organismos descentralizados, en virtud de que la Procuraduría Federal del Consumidor, está constituida como tal.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que son *organismos descentralizados* las entidades creadas por disposición del Congreso de la Unión o, en su caso, por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Las características de los organismos públicos descentralizados son:

1. Tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, si bien ese patrimonio se forma con bienes que fueran del Estado y le son transmitidos para que pueda dar cumplimiento a los

servicio que le corresponden a aquel.

2. Su actividad se regula por normas de Derecho Público y Derecho Privado, su personalidad jurídica es propia y le es otorgada por el acto legislativo que los crea, la cual se debe a acuerdos político-jurídicos.
3. Tienen un nombre o denominación que se les impuso en el momento de su creación y que busca denotar cuál es el servicio que por medio de éste ente se prestará.
4. El objeto puede ser muy variable como pueden ser la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.
5. Con la creación de estos entes se procura la satisfacción de los servicios públicos en forma más rápida, eficiente y eficaz para la colectividad, ya que en ellos participan funcionarios con adecuada preparación técnica en la materia del objeto.
6. Control del gobierno ejercitado mediante la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado.
7. Se establece un régimen de responsabilidad penal de los servidores públicos.

La creación de los organismos públicos descentralizados tienen su fundamento en los artículos 25 y 28 constitucionales ya que establecen que el sector público tiene a su cargo las áreas estratégicas y mantienen la propiedad

y el control sobre los organismos que se establezcan, considerándose como áreas estratégicas las determinadas en el artículo 28 antes mencionado y las que señalan las del Congreso de la Unión, y prioritarias las que establezcan los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

Los organismos públicos descentralizados tienen un régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo entre el titular de dicho organismo y sus trabajadores esto se encuentra establecido en la fracción IX artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y, por otro lado, dichos organismos al formar parte de la administración pública se regirán por el Apartado "B" del artículo 123 constitucional mismo que establece las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, cabe hacer mención que existen organismos descentralizados que se encuentran reglamentados en el Apartado "A" fracción XXXI del mismo ordenamiento, entre estos organismos encontramos a Petróleos Mexicanos (PEMEX), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Como se mencionó anteriormente los organismos públicos descentralizados forman parte de la Administración Pública Federal, por lo que la fracción XII del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional señala que los conflictos serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios respecto a que los organismos descentralizados deban regirse por el Apartado "A" del artículo 123 Constitucional en materia laboral y en cualquier controversia que haya entre los titulares y sus trabajadores deberá de ventilarse ante las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.

Al respecto, existe la tesis jurisprudencial 1/96 que al efecto se transcribe:

"TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCION FEDERAL, POR EL APARTADO "A" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.- El organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano, al no formar parte del Poder Ejecutivo Federal, no se rige por el Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino por el Apartado "A" de dicho precepto, específicamente dentro de la jurisdicción federal, conforme a lo establecido en su fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que reserva a la competencia exclusiva de las Juntas Federales, los asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma descentralizada por el gobierno federal, características que corresponden al referido organismo descentralizado, aunque no sea el lucro su objetivo o finalidad, ya que de acuerdo con la ley y la jurisprudencia, por empresa se entiende, para efectos laborales, la organización de una actividad económica dirigida a la producción o al intercambio de bienes o de servicios, aunque no persiga fines lucrativos".

Amparo en revisión 83/94.- Marco Antonio Becerril Torres.-16 de marzo de 1995.- Mayoría de diez votos.-Ponente: Mariano Azuela Guitrón.-Secretaría: Irma Rodríguez Franco.

Amparo en revisión 1115/93.- Ismael Contreras Martínez.-30 de mayo de 1995.-Mayoría de ocho votos.- Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Guitrón.- Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

Amparo en revisión 1226/93.- Francisco Coronel Velázquez.- 5 de junio de 1995.-Mayoría de diez votos.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro.- Secretario: Martín Angel Rubio Padilla

Amparo en revisión 1911/94.- José Luis Rodríguez González.- 11 de julio de 1995.-Mayoría de diez votos.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro.- Secretario: Martín Angel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1575/93.- Armando Montes Mejía.-14 de agosto de 1995.-
Mayoría de nueve votos.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro, en ausencia
de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Guitrón.- Secretario:
Martín Angel Rubio Padilla.

Esta tesis jurisprudencial sostiene principalmente que el hecho de que conforme a lo dispuesto en los artículos 90 constitucional y 1º de la Ley Orgánica, la Administración Pública Federal se organice en centralizada y paraestatal, incluyendo en esta última a los organismos descentralizados, ello no implica que las entidades paraestatales formen parte del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que dichas entidades no tienen por objeto el despacho de los negocios del orden administrativo relacionados con las atribuciones del titular Ejecutivo Federal, sino que en su carácter de unidades auxiliares tienen por finalidad la ejecución de los programas de desarrollo establecidos por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a que corresponda el sector dentro del cual se encuentra agrupada cada una de las mencionadas entidades, en los términos de los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los numerales 1º, 8º y 46 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Con respecto a esta tesis hay quienes no están de acuerdo con la misma ya que sostienen que la fracción XXXI, inciso b), subincisos) 1 del artículo 123 constitucional Apartado "A" se refiere a las empresas que son administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal por lo que en ningún momento se hace referencia a los organismos descentralizados, a los cuales no se les puede dar el trato de empresas o ubicarlos como tal, ya que se entiende como empresa una sociedad mercantil o industrial regida por leyes mercantiles mientras que los organismos

descentralizados son creados por el Ejecutivo Federal o el Congreso de la Unión por lo que las leyes mercantiles no le son aplicables tratándose de sus relaciones laborales.

Así mismo, sostienen que dicha distinción jurídica entre organismos descentralizados y empresas, se encuentra elevada expresamente a rango constitucional cuando se aplica a las áreas estratégicas como son: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia, lo antes mencionado se encuentra establecido en el párrafo III del artículo 28 constitucional mismo que en su párrafo IV dispone que "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo".

Al respecto, estamos de acuerdo con aquellos que sostienen que los organismos públicos descentralizados pertenecen al Apartado "B" del artículo 123 constitucional, ya que dichos organismos como se mencionó no pueden ser comparados con una empresa ya que sus fines no son de lucro, sino la prestación de un servicio público o social, formando también parte de la Administración Pública Federal y del Poder Ejecutivo.

El artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece "que cuando algún organismo descentralizado creado por el

Congreso de la Unión o por el Ejecutivo deje de cumplir con sus fines, o no sea conveniente su existencia desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público atendiendo a la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél, proponiendo su fusión cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad”.

El objetivo fundamental del presente capítulo es el de dar a conocer los conceptos básicos de cada uno de los elementos que forman parte de la relación laboral y más que nada el que quede claro que el Estado independientemente del poder que pueda ostentar tiene el carácter de patrón, por lo que los trabajadores que están a su servicio no deben temer en el reclamo de sus derechos, los cuales se harán valer en las instancias correspondientes.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO BUROCRATICO.

Las relaciones entre el Estado y sus trabajadores se establecieron en un principio, "por la voluntad de los soberanos que seleccionaban a los servidores por ser encargados de atender a los propios intereses de los monarcas: así sucedía en la época colonial en nuestro país".¹⁸ Después como la relación iba cambiando, tratando ya de atender a los intereses del pueblo, los servidores públicos fueron especializándose, pero estaban sujetos a los vaivenes de la política; cada nuevo jefe o gobernante designaba a los colaboradores que sus objetivos, simpatía o compromisos requerían.

Quienes prestaban sus servicios en el Gobierno sabían que su paso por el empleo era transitorio y eventual, carecían de protecciones personales y de estabilidad, esta situación dio origen a que se pensara en diversas formas para conseguirlo.

Es así que comienzan a crearse pequeñas organizaciones durante el período colonial, que únicamente se preocupaban por cuestiones que hoy consideraríamos relacionadas con la seguridad social, como el Monte de Piedad de México, similar al de la Villa de Madrid, que daba asistencia a los trabajadores del Virreynato; durante la vigencia de la Constitución de 1824, se

18 CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, segunda edición, Pac, México, 1997, p. 76.

habla de pensiones y retiros a empleados de la Federación y algunas otras pequeñas ventajas para viudas de ellos.

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

En el año de 1875 que se constituye la primera Mutualidad de Empleados Públicos, pero en realidad la mutualidad no tiene los alcances de las formadas algunos años después por los obreros, ya que se limita a la protección social, sin acción política alguna.

Durante el Gobierno del General Díaz aparece la Ley de Pensiones, Monte Píos y Retiros para Civiles y Militares (1896), donde se señala el acceso a la cuarta parte del sueldo del causante como derecho en caso de retiro, así mismo, ese derecho se le reconocía a sus hijos hasta los 21 años de edad, a su viuda e hijas siempre y cuando no contrajeran matrimonio o por causa de muerte.

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

1. El Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Antes de que se creara nuestra Constitución Política de 1917 existieron leyes que ríjeron algunos Estados como son:

El 30 de abril de 1904, el legislador del Estado de México dictó una Ley en la que se establecía la obligación de prestar la atención médica requerida y pagar el salario a los trabajadores, hasta por tres meses en caso de accidentes por riesgos de trabajo.

Otra ley sobre la misma materia, se expidió en el Estado de Nuevo León el 9 de noviembre de 1906, la cual estipulaba el accidente de trabajo al que eran susceptibles los empleados y operarios con motivo del desempeño de su trabajo o en ocasión de él y fijó indemnizaciones que alcanzaban en caso de incapacidad permanente, el importe de hasta dos años de salario.

En Aguascalientes, la Ley del 23 de agosto de 1914 estableció la reducción de la jornada de trabajo a ocho horas, se implantó el descanso semanal y se prohibió la reducción de salarios.

En San Luis Potosí, un decreto de 15 de septiembre de 1914, fijó los salarios mínimos. En Tabasco sucedió lo mismo, además de que se redujo a ocho horas la jornada de trabajo y se cancelaron las deudas de los campesinos.

En Jalisco, el gobernador Manuel M. Diéguez expidió un decreto sobre la jornada de trabajo, descanso semanal obligatorio y vacaciones. El 7 de octubre de 1914, Aguirre Berlanga, publicó un decreto que se le ha llamado "primera ley del trabajo de la revolución constitucionalista", sustituida y

superada por el decreto de 28 de diciembre de 1915 que reglamentó la jornada de trabajo de nueve horas, la prohibición del trabajo de los menores de nueve años, los salarios mínimos en el campo y en la ciudad, la protección del salario, el trabajo a destajo, la aceptación de la teoría del riesgo profesional y la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

En Veracruz, el 4 de octubre de 1914, Manuel Pérez Romero implantó el descanso semanal y el 19 del mismo mes y año se expidió la Ley del Trabajo del Estado por Cándido Aguilar, que estableció la jornada máxima de nueve horas, el descanso semanal, el salario mínimo, el riesgo profesional, las escuelas primarias sostenidas por los empresarios, la inspección del trabajo, la organización de la justicia obrera y la organización de tribunales del trabajo denominados Juntas de Administración Civil. Posteriormente, el 6 de octubre de 1915, en el mismo Estado de Veracruz, Agustín Millán promulgó la primera Ley de asociaciones profesionales de la República.

En Yucatán, Salvador Alvarado expidió las leyes llamadas "Las Cinco Hermanas": La Ley agraria, de hacienda, del catastro, del municipio libre y del trabajo. "Esta última reconoció y estableció algunos de los principios básicos, que posteriormente integrarían el artículo 123 constitucional, como son: el derecho del trabajo tiene como fin dar satisfacción a los derechos de una clase social, el trabajo no es una mercancía, el conjunto de normas de la ley sirven para hacer más fácil la acción de los trabajadores organizados en su lucha contra los patrones, dichas normas establecen los beneficios mínimos a que tienen derecho los trabajadores. Estos principios debían desarrollarse en los contratos colectivos y en los laudos del tribunal de arbitraje".¹⁹

19 DAVALOS MORALES, José. Derecho del trabajo I, séptima edición, Porrúa, México, 1997, pp. 183 y 184.

La Ley Alvarado reglamentó las instituciones colectivas como son: las asociaciones, contratos colectivos, huelgas, el derecho individual del trabajo: jornada máxima de trabajo, descanso semanal, salario mínimo y defensa de las retribuciones, también reglamentó el trabajo de mujeres y menores, higiene y seguridad en los centros de trabajo y las prevenciones sobre riesgos de trabajo, creó las Juntas de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje que conocían y resolvían los conflictos de trabajo individuales y colectivos, económicos y jurídicos y les concedió facultades para que en los conflictos económicos impusieran las normas para la prestación de servicios y aplicaran las sentencias que pusieran fin a los conflictos jurídicos.

En la capital de la República existió un proyecto de Ley del contrato de trabajo, de abril de 1915, para regular los contratos individuales y colectivos de trabajo, a estos últimos se les concibió como contratos normativos.

En Coahuila, en 1916, el gobernador Gustavo Espinoza Mireles expidió un decreto del mes de septiembre por el cual se creó, dentro de los departamentos gubernamentales una sección de trabajo, al mes se expidió una Ley sobre accidentes de trabajo, para abrir la posibilidad de que, en los contratos colectivos de trabajo se establecieran las normas para la participación de los trabajadores en la repartición de las utilidades de las empresas, lo que se ha considerado como la primera Ley sobre éste tema.

Ante esta situación y a sugerencia de Félix F. Palavicini, Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente, a fin de formalizar toda la legislación social expedida por la Primera Jefatura, dicho Congreso se realizó tras largos y fatigados debates entre los grupos denominados el moderado y el radical.

A las 3:50 de la tarde del 1° diciembre de 1916, con una asistencia inicial de 151 diputados sobre 200 electos, se abrió la sesión inicial del Congreso Constituyente bajo la presidencia de Luis M. Rojas, siendo secretario Fernando Lizardi, formando también parte de éste Congreso José Natividad Macías, Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto, Pastor Rouaix, Francisco J. Mújica, Esteban B. Calderón, Heriberto Jara, Rafael Martínez de Escobar, Hilario Medina, Paulino Machorro Narváez, Enrique R. Colunga, y José M. Truchuelo entre otros.

A continuación el Primer Jefe dio lectura a su informe e hizo entrega al presidente del Congreso de sus proyectos de Constitución.

Los artículos 4° y 5° del proyecto era una reproducción de su homólogo de la Constitución de 1857, el primero de estos artículos trataba sobre libertad de trabajo y al segundo se le agregó que el contrato de trabajo no podía exceder de un año en perjuicio del trabajador que sin duda es el primer intento social.

Después un grupo de diputados presentó reformas al proyecto del artículo 5° con objeto de establecer en dicho precepto garantías para la clase trabajadora, jornada máxima de ocho horas, prohibición para que las mujeres y niños trabajen en jornadas nocturnas y obligatoriedad del descanso hebdomadario, entre otros, como derecho de acción profesional de obrero y patronos, y a trabajo igual salario igual.

Por lo que, fue en el Teatro Iturbide habilitado como recinto legislativo en donde la Comisión de Constitución que presidía el General Francisco J. Mújica, en el dictamen que acompañó al proyecto del artículo 123 constitucional, escribió la idea imperecedera de que la Declaración de Derechos

Sociales regiría no sólo el trabajo llamado económico que es el que se presenta a la industria y al comercio, sino al trabajo en general.

El artículo 123 constitucional fue aprobado el 23 de enero de 1917 y los trabajadores vieron por fin cristalizados sus anhelos no solamente en una legislación ordinaria común, sino dentro de un ámbito Constitucional al considerarse el artículo 123 en el Título VI que se denomina "Del trabajo y de la Previsión Social" y refiriéndose a la clase trabajadora que presta un servicio a otro a cambio de un salario, asentando las bases en una legislación laboral completa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que fuera promulgada el 5 de febrero de 1917.

Enseguida se transcribe dicho precepto:

"ART. 123 El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo;

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas;

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas.

Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unas y a otros el trabajo nocturno industrial, y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche.

III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis años tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso cuando menos;

V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos;

VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere bastante, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX;

VII. Para trabajo igual deberá corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;

VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo compensación o descuento;

IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado;

X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido verificarlo con mercancías ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda;

XI. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un ciento por ciento más de los fijados para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni

de tres días consecutivos. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad no serán admitidos en esta clase de trabajos;

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayores de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas;

XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar;

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por los tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que hayan traído como consecuencia la muerte o simplemente capacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

XV. El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera el trabajo, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores, la mayor garantía

compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes;

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.,

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros;

XVIII. 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 al Consejo 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 en caso de guerra cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional;

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación del Consejo de Conciliación y Arbitraje;

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de un Consejo de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno;

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por el Consejo, se dará por terminado el

contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores se dará por terminado el contrato de trabajo;

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sean en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXIII. Los créditos de los trabajadores que se les adeuden por salarios o sueldos devengados en el último año y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros, en los casos de concurso o de quiebra;

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador y en ningún caso y por ningún motivo, se podrán exigir a los miembros de su familia ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas del trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular;

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes aunque se expresen en el contrato;

a) Las que estipule una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador, a juicio de los Consejos de Conciliación y Arbitraje.

c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.

e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despido de la obra.

h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores;

XXVIII Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de familia, bienes que serán inalienables; no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

XXIX Se consideran de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno

federal como el de cada Estado deberán de fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular;

XXX Así mismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas para ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados".²⁰

En nuestra Ley Suprema se introdujeron una serie de modalidades en cuanto a las relaciones habidas entre el Estado y sus servidores públicos reconociendo la facultad discrecional que tiene el Presidente de la República para designar a sus más cercanos colaboradores y a los altos funcionarios de la de la Federación, así como nombrar y remover conforme a lo que disponen las fracciones II, III, IV y V del Artículo 89 a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, nombrar a los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, Coroneles y demás Oficiales Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con la aprobación del Senado.

Independientemente de esto podemos decir que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, no se encontraba regulado el régimen de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores contemplándose únicamente entre los particulares.

Varios son los tratadistas que consideran que el artículo 123 representa una nueva concepción de la naturaleza de la vida social y del derecho, debido a que existe el deber social de asegurar al trabajador un nivel decoroso de vida, congruente con la dignidad humana.

²⁰ Diario de los Debates del Congreso Constituyente Queretano 1916-1917, Tomo II, Facsimilar, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1989, pp. 24 y 25.

En el ánimo del constituyente de 1917 fue patente la idea de que los derechos individuales habían cumplido ya la misión de asegurar la libertad y era necesario un cambio de fórmula, encaminado a la justicia social concebida como el derecho de exigir a la sociedad una existencia digna. Los derechos sociales a diferencia de los individuales imponen al Estado y a la propia sociedad una doble conducta positiva, por una parte cuidar que el trabajo, cualquiera que sea el lugar y la forma en que se preste, sea tratado con respeto y con un elevado sentido humano; por otra, ofrecer un punto de normas para asegurar al trabajador mejores condiciones de vida que le permitan forjar y cumplir su destino.

2. Ley Federal del Trabajo de 1931.

La relación de trabajo entre el Estado y sus servidores era regulada desde el período colonial por las leyes administrativas para garantía del empleado y para el mejor funcionamiento del Poder Público, durante un largo lapso como se mencionó anteriormente no existe disposición alguna relacionada con la prestación de servicios al Estado, se les consideraba regidos por el Derecho Administrativo y en consecuencia todas las relaciones de trabajo estaban subordinadas a las disposiciones de éste derecho, se normaban por órdenes, memoranda, acuerdos y otras disposiciones similares, en un principio éste servicio tuvo carácter civil de donde proviene la denominación de leyes del servicio civil "entre nosotros se discriminó a los empleados públicos a pesar de la declaración del artículo 123 olvidando que el empleo particular como el que está al servicio del Estado son sujetos del derecho del trabajo. El concepto de servicio civil es burgués en cambio el

contrato de trabajo burocrático es revolucionario y proviene del artículo 123 de la Constitución de 1917".²¹

La Ley Federal del Trabajo de 1931 no regulaba de manera alguna la relación entre los trabajadores y el Estado, se puede establecer que fue el ordenamiento jurídico que dio pauta para la posterior expedición de los acuerdos y estatutos tendientes a reglamentar dicha relación pues en su artículo 2º establecía expresamente "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan" no se determinó el órgano competente para expedir esas leyes y se pensó que se trataba de una relación propia del Derecho Administrativo, los burócratas vivían una situación de indefinición legal.

3. Reforma de 1960 al artículo 123 constitucional.

Como se mencionó anteriormente nuestra Constitución de 1917 no previó la regulación de las relaciones de trabajo que se dieron entre el Estado y sus servidores, por lo que estos no gozaban del beneficio de normas legales justas que garantizaran su estabilidad en el empleo.

El Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, quien siempre manifestó interés por la situación de los empleados públicos, entre otros acuerdos, dictó uno de gran importancia para nuestro estudio:

²¹ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, segunda edición, Porrúa, México, 1973, p. 588.

el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que se publicó en el Diario Oficial del jueves 12 de abril de 1934 y con vigencia hasta el 30 de noviembre del mismo año en que terminaba su mandato gubernativo.

Es importante mencionar que en septiembre de 1932, el General Rodríguez había dictado un acuerdo en el sentido de que los empleados del Poder Ejecutivo no fueran removidos de su cargo sino por justa causa, por lo que este acuerdo y el de 1934 fueron el antecedente más cercano para la posterior promulgación del Estatuto, al que nos vamos a referir más adelante.

El Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil señalaba en varios capítulos la forma de su aplicación; el primero establecía que dicho Acuerdo se aplicaba a todas las personas que desempeñan cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, que no tuvieran carácter militar y además señalaba que los altos empleados y los de confianza quedaban excluidos del mismo, así como los supernumerarios y los de contrato. Creaba en el segundo las Comisiones del Servicio Civil que deberían de funcionar en las Secretarías y Departamentos del Estado y demás dependencias que realizaban funciones muy importantes referidas principalmente a la selección de personal y algunos efectos escalafonarios, dentro de ellas estarían debidamente representados por los empleados. El tercero señalaba las formas de ingreso al Servicio Civil, las categorías y los casos de preferencias. El cuarto estaba referido a las vacaciones, licencias y permisos; el quinto a las recompensas y ascensos. El sexto a los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil. El séptimo señalaba las sanciones aplicables y la forma para ello. El octavo la forma de separación del servicio civil y se mencionaba que entre las causas de separación se contemplaba la supresión del cargo en el Presupuesto, también ordenaba que en ese caso se le indemnizara con tres

meses de salario y la misma cantidad a sus beneficiarios en caso de que la causa fuera la muerte del trabajador. Contenia algunas disposiciones complementarias y los normales artículos transitorios.

Debemos de señalar que esta disposición presidencial si benefició a los trabajadores del Estado y sobre todo insistimos, fue el antecedente del Estatuto. El General Abelardo L. Rodríguez debe de recibir el reconocimiento de esta actitud revolucionaria, en la que se muestra su simpatía por los trabajadores, ya que en los puntos de consideración del acuerdo dice que trata de equiparar los derechos de los servidores públicos a los de los trabajadores, que si bien no fueron considerados dentro de la Ley Federal del Trabajo de 1931, la misma ley en su artículo 2º estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regulaban por las Leyes del Servicio Civil que se expidieran, por lo que él debía cumplir esa que consideraba una promesa solemne, dentro de la mayor brevedad, para demostrar la sinceridad de las intenciones que lo movían.

Que aunque el precepto constitucional le concede facultades al Presidente, decía, para designar a los empleados, él abdicaba esa facultad para dar seguridad a los propios empleados y funcionarios.

El interés de los servidores públicos se manifestaba cada vez más para lograr seguridad, estabilidad y beneficios en su empleo. Así lo demuestra el hecho de que se adhieran a los obreros en la lucha por el mejoramiento de la clase trabajadora, formando parte de la Confederación de Trabajadores de México, de la que resulta Secretario General un brillante mexicano, destacado luchador y universitario distinguido, Vicente Lombardo Toledano, pero los trabajadores del Estado no consolidaban todavía sus sindicatos y no

podieron actuar verdaderamente dentro de la C.T.M., como en un principio lo pretendieron.

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

La lucha política continua y por fin con la simpatía del Presidente de la República, que entonces lo era el General Lázaro Cárdenas, se logra que se presente ante el Congreso de la Unión una iniciativa de Estatuto para los trabajadores que prestan servicios al poder público.

La iniciativa provocó acalorados debates en la Cámara de Diputados, en la que hay que recordarlo, no había diputados de partidos de oposición, pero si los había con criterio propio y que sabían manejar debidamente la dignidad del cargo; la iniciativa presidencial fue discutida y hubo oposición de varios miembros, no solamente al reconocimiento al derecho de sindicación, sino muy especialmente al de huelga en contra del Estado.

El Estatuto fue promulgado por el presidente Cárdenas publicándose en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1938. Los Trabajadores al Servicio del Estado habían obtenido el reconocimiento de sus derechos laborales.

Este instrumento legal estaba dividido en varios capítulos: Disposiciones Generales, ocho artículos; Derechos y Obligaciones de los trabajadores, nueve artículos; De las horas de trabajo y de los descansos legales, once artículos; De los salarios, doce artículos; De las obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente, un artículo con diez incisos; De las obligaciones de los trabajadores, un artículo

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

El Estatuto estuvo en vigor tal como lo expidió el Presidente Lázaro Cárdenas hasta el año de 1941, en este año el Presidente de la República, que ya lo era el Gral. Manuel Avila Camacho, promulgó un nuevo estatuto, el cual conservó los mismos lineamientos generales e introdujo cambios como la especificación de las bases para la formación de escalafones, desaparición de las Juntas Arbitrales y en lo relativo a empleados de confianza, aumentó el número de puestos, pero dichos servidores públicos no contaban con la protección del Estatuto, ya que podían ser removidos libremente por los titulares.

Los trabajadores federales no conformes con haber incluido su relación de trabajo con el Estado en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, siguieron presionando a fin de que se plasmaran a

nivel constitucional los derechos y obligaciones que les correspondían en razón de su clase.

El 7 de diciembre de 1959 el Senado de la República recibió una iniciativa del Presidente de la República en la que haciendo especial señalamiento de que se pretende mantener y consolidar los ideales revolucionarios en lo referido a la justicia social, se pretendía incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado, en los considerandos de la iniciativa se insiste en que los trabajadores al servicio del Estado no se encuentran en las mismas condiciones de los que prestan servicios a la iniciativa privada, la cual persigue fines lucrativos, mientras que aquellos trabajan para instituciones de interés general y son colaboradores de la función pública, no obstante esa diferencia su trabajo también debe de ser tutelado, por lo que era necesario incluir esos derechos dentro del artículo 123.

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

El 8 de septiembre de 1960 la Cámara de Senadores, como Cámara de origen hizo el cómputo de los resultados de las Legislaturas locales y declaró que la reforma constitucional estaba aprobada, turnando el caso a la de Diputados, que como Cámara revisora, en su sesión del 27 de septiembre de 1960 declaró reformado el artículo 123 constitucional, con la adición del

apartado "B" y se pasó al Ejecutivo para la promulgación, habiéndose hecho la publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1960.

La adición del Apartado "B" al artículo 123 constitucional comprende:

Los derechos de los trabajadores burocráticos y las bases mínimas de previsión social, la duración de la jornada de trabajo, descansos semanales, vacaciones, la estabilidad y protección al salario, las bases para las promociones y ascensos, garantías en cuanto a la separación injustificada, reconoce el derecho de asociación, derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales protección en caso de invalidez, vejez y muerte, jubilación, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas en arrendamiento o venta y medidas protectoras para las mujeres durante el período e gestación, alumbramiento y lactancia, establece también que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es el competente para resolver los problemas de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.

Posteriormente, en 1963 tal como estaba ordenado, se elaboró la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963, reglamentaria del artículo 123 constitucional Apartado "B" se incluyen en esta ley nuevos organismos descentralizados, se amplía la enumeración de los puestos de confianza y se incluye un título especial relativo al escalafón, por último mencionaremos que a esta ley se le realizaron varias reformas entre las más importantes está la publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1983, modificándose el artículo 5º de la misma, en donde se señalaban aspectos importantes referentes a las funciones de los trabajadores de confianza.

La Ley Burocrática en su artículo 3° define a los trabajadores de confianza de la siguiente manera "Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales." Así mismo el artículo 4° del mismo ordenamiento establece "Los trabajadores se dividen en dos grandes grupos, de confianza y de base".

4. Ley Federal del Trabajo de 1970.

El 1° de mayo de 1970 entró en vigor la nueva Ley Federal del Trabajo, abrogando la anterior Ley de 1931 que utilizó la denominación de empleado de confianza.

La Ley Federal del Trabajo de 1970 también consagra a los trabajadores de confianza siguiendo las características de su antecesora que no es por el nombre que se establece la calidad de trabajador de confianza, sino por las funciones que desempeña. Esta Ley se gestó a partir del año de 1960 por iniciativa del entonces Presidente de la República Adolfo López Mateos, pero no fue sino hasta 1968 cuando se presentó el primer anteproyecto en el que se utilizó una doble fórmula, la primera que dependía de las funciones y no de la designación que se le diera al puesto, la segunda enunciaba una lista de los puestos que estaban considerados de confianza, con lo que se obtiene un logro ya que de acuerdo con la naturaleza de las funciones se determinó los puestos que se consideraban verdaderamente de confianza y no por la designación que se le otorgaba, situación que dio lugar a la estabilidad en el empleo.

Los trabajadores de confianza al servicio del Estado no se encuentran regulados por ésta Ley, como lo veremos más adelante. Así es como en el presente capítulo se dan a conocer todos los movimientos y luchas por las que tuvieron que pasar todos los trabajadores al servicio del Estado, para que les fueran reconocidos sus derechos laborales.

CAPITULO III

LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, SU ORGANIZACIÓN, FUNCION Y SUS RELACIONES DE TRABAJO.

1. *Naturaleza Jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor.*

A. Constitución.

La necesidad de crear organismos oficiales encargados de vigilar que las relaciones entre los consumidores y los proveedores de bienes y servicios sean más justas y equitativas, ha sido aceptada por un gran número de países, los que han incorporado a su legislación ésta importante función social, principalmente en Europa y América.

En nuestro país el 5 de febrero de 1976 entra en vigor la Ley Federal de Protección al Consumidor, dicho ordenamiento legal crea dos organismos de amplio alcance social como es el Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor, ésta última fue creada con el carácter de organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, y con funciones de autoridad administrativa encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley.

Posteriormente, se hizo evidente que la Ley Federal de Protección al Consumidor contenía algunas omisiones e imprecisiones en su articulado y proporcionaba facultades insuficientes a la institución para velar por la cabal observancia y cumplimiento de los preceptos de la propia Ley, con motivo de ello se originó la iniciativa presidencial de Reformas y Adiciones a la Ley, mismas que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión y

publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1985 por decreto presidencial.

Así mismo, se da la fusión del Instituto Nacional del Consumidor con la Procuraduría Federal del Consumidor, la cual además de eliminar la duplicidad de funciones, permitió racionalizar y adecuar recursos estableciendo nuevos mecanismos para vigilar y proteger con mayor eficacia y equidad los derechos e intereses de la población consumidora de México.

En general la Procuraduría Federal del Consumidor es un órgano de protección, asesoría, representación de la población consumidora, conciliador y árbitro en los casos en que se presenten diferencias entre consumidores y proveedores, lo que le permite cumplir con el gran compromiso social contraído con la población consumidora del país.

En lo referente a su base legal existen principales ordenamientos jurídico-administrativos en los que se apoya como son:

Leyes

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;
- c) Ley Federal de Protección al Consumidor;
- d) Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos;
- e) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- f) Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado;
- g) Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor; y
- h) Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Códigos

- a) Código de Comercio;
- b) Código Federal de Procedimientos Civiles; y
- c) Código Civil para el Distrito Federal.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 3º párrafo primero establece "la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos en la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento".²²

Por la naturaleza especial de la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo descentralizado se le excluye del campo de sujeción de la Ley y lo remite a su propia legislación.

El artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece "La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene funciones de autoridad administrativa y está encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Su funcionamiento se regirá por lo dispuesto en esta Ley, los reglamentos de ésta y su estatuto".²³

22 Ley Federal de las Entidades Paraestatales, décima octava Edición, Porrúa, México, 1997, p. 52.

23 Ley Federal de Protección al consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992, p. 15.

Así mismo, el artículo 21 de la Ley en comento estipula "el domicilio de la Procuraduría será la Ciudad de México y establecerá delegaciones en todas las entidades federativas. Los tribunales federales serán competentes para resolver todas las controversias en que sea parte."

Como se mencionó anteriormente, la Procuraduría Federal del Consumidor podrá llevar a cabo procedimientos administrativos para dar respuestas a las reclamaciones de los consumidores, ya sea mediante un procedimiento conciliatorio o arbitral en cuyo caso se aplicará la imposición de sanciones.

Por último, el artículo 23 de la misma Ley señala "el patrimonio de la Procuraduría estará integrado por:

- I. Los bienes con que cuenta;
- II. Los recursos que directamente le asigne el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- III. Los recursos que le aporten las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal;
- IV. Los ingresos que perciba por los servicios que proporcione en los términos que señale la ley de la materia; y
- V. Los demás bienes que adquiera por cualquier otro título legal."

De ésta manera es como se constituye la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo descentralizado.

B. Organización.

La Procuraduría Federal del Consumidor cuenta con un reglamento, el cual tiene como finalidad establecer su organización, por lo que en su artículo 3º establece "la Procuraduría se organizará de manera desconcentrada para el despacho de los asuntos a su cargo, con oficinas centrales, delegaciones, subdelegaciones y demás unidades administrativas que estime conveniente.

Así mismo en su artículo 4º señala "la Procuraduría contará con las siguientes unidades administrativas:

- I. Oficina del Procurador;
- II. Subprocuraduría de Servicios al Consumidor;
- III. Subprocuraduría de Verificación y Vigilancia;
- IV. Subprocuraduría Jurídica;
- V. Coordinación General de Investigación y Divulgación;
- VI. Coordinación General de Administración;
- VII. Unidad de Programas del Sector Social;
- VIII. Contraloría Interna;
- IX. Unidad de Comunicación Social;
- X. Dirección General de Coordinación de Delegaciones;
- XI. Dirección General de Quejas y Conciliación;
- XII. Dirección General de Arbitraje y Resoluciones;
- XIII. Dirección General de Organización de Consumidores;
- XIV. Dirección General de Verificación y Vigilancia;
- XV. Dirección General de Análisis de Prácticas Comerciales;
- XVI. Dirección General Jurídica Consultiva;
- XVII. Dirección General de lo Contencioso y de Recursos;
- XVIII. Coordinación de Investigación;

- XIX. Coordinación de Publicaciones;
- XX. Coordinación de Radio y Televisión;
- XXI. Coordinación de Educación para el Consumo;
- XXII. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;
- XXIII. Dirección General de Recursos Humanos y Materiales; y
- XXIV. Delegaciones.

La Procuraduría también contará con directores de área, subdirectores, jefes de departamento, subjefes de departamento, jefes de oficina, jefes de sección, jefes de mesa, conciliadores, secretarios arbitrales, dictaminadores, inspectores, verificadores, ejecutores, notificadores, peritos, promotores, instructores y demás servidores públicos que determine el Procurador.²⁴

De las unidades antes mencionadas se analizarán únicamente a la Subprocuraduría y Dirección General de verificación y Vigilancia, debido a que el objetivo de la presente investigación está encaminada al estudio de la situación jurídica laboral de los trabajadores de confianza adscritos a dichas unidades.

Así mismo, la Procuraduría Federal del Consumidor cuenta con un Estatuto Orgánico que tiene por objeto regular la adscripción y organización interna de las unidades administrativas antes mencionadas.

C. Funcionamiento.

²⁴ Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, publicado en El Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 1994, pp. 61, 62 y 63.

El artículo 3º de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece "A falta de competencia específica de determinada dependencia de la administración pública federal, corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial expedir las normas oficiales mexicanas previstas por la ley y a la Procuraduría vigilar se cumpla con lo dispuesto en la propia ley y sancionar su incumplimiento."

Como se puede observar las funciones de la Procuraduría Federal del Consumidor están sujetas a las normas que expida la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las decisiones que ésta tome e inclusive su propia organización necesita la aprobación de la Secretaría y esto lo encontramos señalado en la fracción X del artículo 27 de la Ley Federal de Protección al Consumidor "El Procurador Federal del Consumidor tendrá las siguientes atribuciones:

...

X. Expedir el estatuto orgánico de la Procuraduría, previa aprobación del Secretario de Comercio y Fomento Industrial ..."

Así mismo, el artículo 27 del Reglamento interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial establece "Son atribuciones de la Dirección General de Política de Comercio Interior:

I. Proponer y evaluar la política en materia de comercio interior, en particular la de precios y tarifas, prácticas comerciales y protección al consumidor que competen a la Secretaría, promover su operación cumplimiento y evaluar sus resultados;

II. Fijar los precios y tarifas de los productos expedidos en el territorio nacional sujetos a control oficial, dictaminar su modificación, así como los márgenes de comercialización que correspondan, con excepción de los que compete fijar a otras dependencias del Ejecutivo Federal;

- III. Participar en la determinación de los precios de garantía o de concertación de los productos agrícolas básicos;
- IV. Aplicar la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley Federal de Competencia Económica, así como las disposiciones que se deriven de ellas, en lo que se relaciona con la fijación de precios, prácticas comerciales y protección al consumidor, que competen a la Secretaría;
- V. Determinar las normas, métodos y procedimientos que deberán cumplir los sistemas y prácticas de comercialización de bienes y servicios en los términos previstos por la Ley Federal de Protección al Consumidor y demás ordenamientos legales aplicables;
- VI. Participar en la elaboración de normas oficiales mexicanas, en lo referente a los requisitos que deberán observar los proveedores, para indicar el precio de fábrica o de venta al público de los bienes y servicios, en los términos de las leyes aplicables;
- VII. Participar en la elaboración de las normas oficiales mexicanas, en lo referente a los requisitos de información al público consumidor sobre bienes y servicios, conforme a las leyes de la materia;
- VIII. Autorizar a las personas que podrán actuar como árbitros en las controversias entre los proveedores y consumidores, en los términos de la Ley Federal de Protección al Consumidor;
- IX. Formular proyectos de reglamentos en materia de información y servicios al consumidor en los términos previstos por la Ley Federal de Protección al Consumidor;

X. Coordinarse con la Procuraduría Federal del Consumidor y otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el cumplimiento de los programas y acciones en materia protección al consumidor, y

XI. Actuar como enlace entre la Procuraduría Federal del Consumidor y la Secretaría, para la aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor y demás disposiciones relativas".²⁵

Como se dijo anteriormente las funciones que realiza la Procuraduría se encuentran bajo la coordinación y vigilancia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, es importante mencionar que el 13 de octubre de 1993 se publica en el Diario Oficial de la Federación "la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial por conducto de la Dirección General de Normas delega facultades en los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales y otros Subalternos de la secretaría de Comercio y Fomento Industrial con el fin de aplicar y vigilar la Norma Oficial Mexicana Nom-005-1993 INSTRUMENTO DE MEDICION-SISTEMAS PARA MEDICION Y DESPACHO DE GASOLINA Y OTROS COMBUSTIBLES LIQUIDOS." Misma que entró en vigor el 1º de enero de 1994.

Con esto la Procuraduría tiene como funciones el de verificar que se cumpla con dichas normas motivo por el cual, realizó una reestructura en su organización, como es el que la Dirección General de Inspección y Vigilancia cambie el término de inspección por el de verificación quedando de la siguiente manera Dirección General de Verificación y Vigilancia, inclusive la misma Ley Federal de Protección al Consumidor deja de utilizar la palabra inspección por el de verificación.

²⁵ Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 14 de septiembre de 1994, pp. 52 y 53.

Finalmente, el artículo 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor estipula "La Procuraduría tiene las siguientes atribuciones:

- I. Promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores;
- II. Procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan;
- III. Representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales y administrativas, y ante los proveedores;
- IV. Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado;
- V. Formular y realizar programas de difusión y capacitación de los derechos del consumidor;
- VI. Orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores;
- VII. Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones en materia de protección al consumidor;
- VIII. Promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos y de capacitación en materia de orientación al consumidor y prestar asesoría a consumidores y proveedores;
- IX. Promover nuevos o mejores sistemas y mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado;
- X. Actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos;
- XI. Celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de esta ley;

XII. Celebrar convenios y acuerdos de colaboración de información con autoridades federales, estatales, municipales y entidades paraestatales, en beneficio de los consumidores;

XIII. Vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría y coordinarse con otras dependencias legalmente facultadas para inspeccionar precios para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y, a la vez evitar duplicación de funciones;

XIV. Vigilar y verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos, garantías y especificaciones industriales, en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización ;

XV. Registrar los contratos de adhesión que lo requieran, cuando cumplan la normatividad aplicable, y organizar y llevar el Registro Público de contratos de adhesión;

XVI. Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores conforme a los procedimientos establecidos en esta ley;

XVII. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de delitos y que sean de su conocimiento y, ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores;

XVIII. Promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría;

XIX. Aplicar las sanciones establecidas en esta ley;

XX. Excitar a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores, y cuando lo considere pertinente publicar dicha excitativa; y

XXI. Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos."

Dentro de las funciones antes citadas cabe mencionar que la señalada en la fracción XIII establece varios tipos de precios como son los acordados, fijados, establecidos etc., por lo que existía una lista de productos con precios oficiales que debían de respetarse, en la actualidad ya no existe dicha lista de precios, debido a que se han liberado todos los productos sujetos a control y únicamente existen pactos por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y las Cámaras de Comercio en donde éstas se comprometen a respetar un precio máximo en los productos y mercancías dejando así que el consumo de los mismos se establezca de acuerdo con la oferta y la demanda sin excederse del precio máximo pactado y es función de la *Procuraduría Federal del Consumidor* verificar y vigilar que se cumpla con lo dispuesto.

2. De la Vigilancia y Verificación de Precios y Tarifas.

A. Visitas de Verificación y su fundamento.

El artículo 98 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece "Se entiende por visita de verificación la que se practique en los lugares a que se refiere el artículo 96, según corresponda y de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, debiéndose:

I. Examinar los productos o mercancías, las condiciones en que se ofrezcan éstos o se presten los servicios y los documentos e instrumentos relacionados con la actividad de que se trate;

II. Verificar precios, cantidades, cualidades, calidades, contenidos netos, masa drenada, tarifas e instrumentos de medición de dichos bienes o servicios en términos de esta ley;

III. Constatar la existencia o inexistencia de productos o mercancías, atendiendo al giro del proveedor; y

IV. Llevar a cabo las demás acciones tendientes a verificar el cumplimiento de la ley."

Como se puede observar la ley en comento no define lo que es una visita de verificación y se limita a señalar que debe entenderse a la que se practique en los lugares donde se administren, almacenen, transporte, distribuyan o expendan productos o mercancías o en los que se presten servicios.

En el desarrollo de la presente investigación se analizará únicamente las visitas de verificación con motivo de precios en los lugares que anteriormente se señalaron, por lo que no formará parte de dicha investigación las visitas de verificación que tengan otra finalidad.

Las visitas de verificación se encuentran fundamentadas conforme a los artículos 14, 16 y 28 constitucionales, el artículo 14 en lo referente a que "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho." En éste artículo se otorga al visitado el derecho de audiencia consagrado en nuestra Constitución por lo que al momento de la visita no se le puede imponer sanción alguna por encontrar alguna infracción a la Ley Federal de Protección al Consumidor, sino que será escuchado en el momento procesal oportuno para que rinda pruebas al respecto.

Por otro lado, el artículo 16 de nuestra Constitución señala "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o

posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que fundamente y motive la causa legal del procedimiento."

Es requisito fundamental la existencia del oficio de verificación para poder realizar visitas de verificación a cualquier negociación.

El artículo 28 de nuestra Ley Suprema establece "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas..." y en su párrafo segundo señala "En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social." Por lo que en las visitas que se realicen se debe de constatar como ya se mencionó la existencia o inexistencia de productos o mercancías, atendiendo al giro del proveedor para evitar las prácticas monopólicas.

Las visitas de verificación también se encuentran fundamentadas por lo señalado en la Ley Federal de Protección al Consumidor que ordena en sus artículos 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 20, 24, fracción XIII y XIV, 25, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 49, 50, 54, 55, 57, 58, 62, 91, 92, 96, 97, 98, 108, 123 y demás relativos a esta ley, por lo que en forma breve se mencionará que en todos estos artículos se establecen las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor para realizar visitas de verificación de precios, verificar que la información y publicidad de bienes y

servicios sean veraces, así como la exhibición a la vista del público de la tarifa de los principales servicios ofrecidos, en resumen las visitas tienen como finalidad el verificar y vigilar que se cumpla con lo establecido en la ley.

B. Procedimiento para realizar visitas de verificación de precios y tarifas.

Para la realización de las visitas primeramente el Jefe de Departamento de Verificación y Vigilancia designará la zona en la cual se efectuará y posteriormente elaborará el oficio de comisión o también llamado oficio de verificación el cual contendrá:

- a) Nombre de la autoridad que ordena la visita;
- b) Número de oficio de verificación así como el asunto de que se trata, es decir, donde se comunica la visita;
- c) Fecha del oficio el cual tiene una vigencia de quince días a partir de su expedición;
- d) Nombre del lugar o establecimiento en el que se practique la visita, así como el domicilio del mismo;
- e) Artículos que fundamentan la visita; y
- f) Nombre del verificador que realiza la diligencia.

El verificador se presenta al establecimiento, procede a identificarse, entrega el original del oficio de verificación a la persona con quien se entiende la diligencia y posteriormente realiza la verificación de precios de los productos que se expendan o distribuyan en dicha negociación.

C. Requisitos que deben constar en el levantamiento de actas con motivo de visitas de verificación.

De toda visita de verificación se levanta acta circunstanciada de la misma en las que se hará constar:

1. Delegación u oficina que ordena la visita;
2. Número de folio y foja;
3. Nombre o razón social de la negociación, así como nombre del propietario;
4. Calle, número, población y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique, así como la hora, día, mes y año en que se practique;
5. Nombre del verificador que realiza la visita y su número de credencial, la cual debe estar vigente;
6. Nombre y carácter de la persona con quien se entiende la diligencia;
7. Número y fecha de la orden de verificación que la motivó;
8. Nombre, edad y domicilio de las personas que fungieren como testigos, sea que hubieren sido designados por el visitado o, en su defecto, por el verificador;
9. Datos relativos a la actuación, es decir, se hacen constar los hechos comprobados;
10. Declaración del visitado si quisiera hacerla, en éste caso se da oportunidad al visitado de manifestar lo que a su derecho conviniera;
11. Observaciones del verificador, en la cual se señala que se identifica plenamente con credencial vigente y se dejan copias del acta y original del oficio y otros aspectos que considere importantes;
12. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia, incluyendo al verificado; y

13. Hora de terminación del levantamiento del acta".²⁶

Se puede decir que en las actas de verificación se asienta el resultado de la visita, ya que se hace constar si se respetan o no los precios, dejando copia de la misma a la persona con quien se entendió la diligencia, aun cuando se hubiese negado a firmarla, lo que no afectará su validez.

D. Inconformidades de los comerciantes respecto de las sanciones impuestas por la Procuraduría Federal del Consumidor.

El verificador además de dejar los documentos antes mencionados entrega a la persona con quien se entendió la diligencia cédula de notificación misma que se encuentra fundamentada por el artículo 123 de la Ley Federal de Protección al Consumidor que establece "Para la imposición de las sanciones a que se refiere esta ley, la Procuraduría notificará al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento y le otorgará un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga."

Así mismo, el artículo 131 de la misma ley señala "Las sanciones por infracciones a esta ley y disposiciones derivadas de ellas, serán impuestas indistintamente con base en:

- I. Las actas levantadas por la autoridad;
- II. Los datos comprobados que aporten las denuncias de los consumidores;

²⁶ Formato de Acta de Verificación de la Procuraduría Federal del Consumidor.

- III. La publicidad o información de los proveedores y la comprobación de las infracciones; o
- IV: Cualquier otro elemento o circunstancia que aporte elementos de convicción para aplicar la sanción.

Las resoluciones que emita la Procuraduría deberán estar debidamente fundadas y motivadas con arreglo a derecho, tomando en consideración los criterios establecidos en el presente ordenamiento."

Dentro de los argumentos o datos que pueden aportar los comerciantes para la cancelación del acta es el de presentar documentos como son facturas de compra en el que compruebe que esos son los precios a los que se adquirieron los productos o mercancías.

Consideramos que la fracción II de dicho precepto contempla un aspecto muy importante debido a que los comerciantes consideran que con el simple hecho de manifestar en sus inconformidades que existieron anomalías por parte del verificador al realizar la visita es causa suficiente para la cancelación del acta levantada en su contra aunque no compruebe su dicho y como veremos más adelante también la Procuraduría Federal del Consumidor a su conveniencia considera que esto constituye una causal para dar por terminada la relación laboral con sus trabajadores aunque no exista comprobación.

3. Trabajadores de la Procuraduría Federal del Consumidor y su Régimen Laboral.

El artículo 29 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece "Las relaciones de trabajo entre la Procuraduría y sus trabajadores se regularán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado,

reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional. Dentro del personal de confianza se considerará al que desempeñe funciones directivas, de investigación, vigilancia, inspección, supervisión y demás establecidas en dicha ley. Así mismo, tendrán este carácter quienes se encuentren adscritos a las oficinas superiores, los delegados subdelegados y los que manejen fondos y valores."

Así mismo, se entiende que los verificadores adscritos a la Dirección General de Verificación y Vigilancia son considerados de confianza por realizar funciones de inspección y vigilancia; como mencionamos anteriormente la palabra inspección deja de utilizarse en la Ley Federal de Protección al Consumidor y en su lugar se emplea la palabra verificación, inclusive los puestos que ocupaban los trabajadores adscritos a esa Dirección eran como "Jefes de Inspección", cambiando el nombre posteriormente por el de verificadores.

El artículo 30 de la misma ley señala "El personal de la Procuraduría estará incorporado al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado."

A continuación haremos un análisis jurídico de los empleados de confianza en la Ley Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 de nuestra Constitución Política. Comenzaremos por decir que dentro de nuestra Ley Suprema en la fracción XIV del artículo antes mencionado se estipula que la Ley Reglamentaria determinará que cargos o empleos se deben considerar de confianza, por lo que un trabajador al servicio del Estado tendrá tal calidad dependiendo de que el puesto que ocupe sea uno de los enunciados expresamente con tal categoría por el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es evidente que estos trabajadores constituyen una clase de trabajadores verdaderamente especial, pues a dichos trabajadores no se les aplica la Ley Federal del Trabajo, por estar incluidos en el Apartado "B" del artículo 123 constitucional y tampoco están comprendidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por disposición expresa de su artículo 8, salvo exclusivamente en lo que se refiere a la protección al salario y a los beneficios de seguridad social.

Es de aclarar que conforme a lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al crearse nuevos puestos o categorías en el artículo 5 pueden considerarse de confianza.

La fracción XIV del Apartado "B" del artículo 123 constitucional se refiere a la categoría de cargos considerados de confianza, y a los derechos que ella misma establece a favor de los trabajadores de confianza.

A continuación transcribimos literalmente dicha fracción:

...

"XIV. La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

De la parte final de la fracción en comento se desprende que los únicos derechos reconocidos constitucionalmente a los trabajadores de confianza son el de salario y el de la seguridad social, lo cual hace patente la inestabilidad en su empleo ya que en cualquier momento pueden ser despedidos o cesados del mismo.

Como se señaló anteriormente, la fracción XIV del Apartado "B" del artículo 123 de nuestra Ley Suprema establece que la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, y para éste efecto la Ley

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 5 señala quienes son considerados como trabajadores de confianza:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confiere la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores, y jefes de departamento.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización:

Exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

- d) Auditoría a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Areas de Auditoría.
- e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.
- f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.
- g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.
- h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.
- i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.
- j) Los Secretarios Particulares de: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados

presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k) Los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l) Los agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades formará parte de su catálogo de puestos.

III. En el Poder Legislativo, en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor; el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero general; los Cajeros de la Tesorería; el Director General de Administración; el Oficial Mayor de la Gran Comisión; el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda; el Contador y el Subcontador Mayor; los Directores y Subdirectores; los Jefes de Departamento, los Auditores; los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores; Oficial Mayor; Tesorero y Subtesorero.

IV. En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas".²⁷

El artículo 8º de la misma Ley, excluye en forma absoluta a los trabajadores de confianza de las prerrogativas de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al señalar expresamente que entre otros quedan excluidos del régimen de esta Ley, los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5.

Lo anterior nos parece injusto, pues en primer lugar tenemos que el artículo tercero de la Ley citada señala que "trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales."

En el artículo 4º de la misma Ley establece que los trabajadores se dividen en dos grupos, de confianza y de base. El artículo 5º describe quienes son los trabajadores de confianza. El artículo 6º describe a los trabajadores de base. En el artículo 7º señala aspectos para determinar la categoría del trabajador de Confianza y el artículo 8º como ya mencionamos excluye del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a los empleados de confianza, por lo que consideramos a este artículo de manera franca como inconstitucional y atentatorio a los derechos de los trabajadores consignados en el artículo 123 de la Constitución Federal, ya que quita a los trabajadores de confianza su calidad de trabajadores.

27 Legislación Federal del Trabajo Burócrático, comentada por Alberto Trueba Urbina, et al. Trigésima séptima edición, Porrúa, México, 1998, pp. 9, 10 y 11.

Así mismo por lo que hace a las restricciones a la libertad sindical la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en su artículo 70 "los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos...".

Por último, señalaremos que dentro de las Condiciones Generales del Trabajo del 3 de noviembre de 1997 de la Procuraduría Federal del Consumidor establecen en su artículo 2º "Las disposiciones de estas condiciones generales de trabajo son obligatorias para el Procurador Federal, para el Sindicato de la Procuraduría Federal del Consumidor, así como a los trabajadores de base que presten sus servicios a la Procuraduría. No son aplicables por lo tanto, a personal de confianza ni a quienes estén sujetos a contrato de prestación de servicios, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado."

Quedando así los trabajadores de confianza adscritos a la Dirección General de Verificación y Vigilancia de la Procuraduría Federal del Consumidor sin protección legal alguna y como veremos más adelante será la causa de muchas injusticias en su contra.

CAPITULO IV

ASPECTOS JURIDICO LABORALES DE LOS VERIFICADORES DE PRECIOS Y TARIFAS DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

1. Funciones de los verificadores de precios y tarifas.

Las funciones que realizan los verificadores son de acuerdo a los lineamientos que establece La Dirección General de Verificación y Vigilancia conforme a lo señalado por el artículo 10 del Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor que estipula "Esta Dirección General tendrá las siguientes atribuciones:

I. Proponer y aplicar los lineamientos para el ejercicio de las funciones de verificación y vigilancia que realicen las Delegaciones en los términos de la Ley, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, el Reglamento de Distribución de Gas Licuado de Petróleo, este Estatuto y las demás disposiciones jurídicas aplicables;

II. Proponer y aplicar las políticas y lineamientos para ejercer las tareas de verificación y vigilancia que competen a la Procuraduría conforme a las fracciones I y II del artículo 11 del Reglamento;

III. Suscribir todo tipo de resoluciones que se dicten dentro del ámbito de su competencia, en los procedimientos por infracciones a la Ley, y ordenar los trámites conducentes a su substanciación, conforme a la propia Ley y los demás ordenamientos jurídicos que resulten aplicables;

IV. Definir y aplicar los criterios para la imposición y notificación de sanciones que realicen las Delegaciones, de acuerdo con lo que establece la Ley, que sean resultado de las funciones de verificación y vigilancia señaladas en la fracción I de este artículo;

V. Definir lineamientos para la correcta actuación de los verificadores de las Delegaciones durante las visitas de verificación que efectúen, así como el levantamiento y la calificación de las actas que se deriven de las visitas;

VI. Establecer los programas de verificación regionales y por rama de actividad económica que deben llevar a cabo las Delegaciones, y definir los lineamientos para el diseño e instrumentación de los programas especiales de verificación que realicen las mismas, y

VII. Definir los criterios y lineamientos que deban aplicar las Delegaciones para evaluar el desempeño del personal que realice actividades de verificación y vigilancia.²⁸

Existe una gran diversidad en las funciones que realiza el verificador entre ellas mencionaremos el de vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas, normas oficiales mexicanas, contratos de adhesión etc., anteriormente habíamos señalado que únicamente estudiaremos lo referente a la cuestión de precios y tarifas por presentar una problemática para los verificadores.

28 Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 1994, pp. 89 y 90.

Como se había mencionado, la Procuraduría Federal del Consumidor se organiza de manera desconcentrada para el despacho de los asuntos a su cargo, con oficinas centrales, delegaciones y subdelegaciones y demás unidades administrativas que estime convenientes, por lo que existen verificadores que se encuentran adscritos a las Delegaciones Metropolitanas, mismas que actúan de acuerdo con los lineamientos que se señalan en oficinas centrales, inclusive en las credenciales de estos verificadores se establece la delegación que le corresponde para llevar a cabo sus funciones evitando que las realicen fuera de su jurisdicción, así podemos decir que los verificadores adscritos a la Delegación Iztapalapa no pueden realizar visitas de verificación a los negocios ubicados dentro de la Delegación Venustiano Carranza y viceversa o a cualquier otra Delegación.

Esta situación hace que las funciones a realizar por parte del verificador provoque una serie de dificultades para él mismo ya que por un lado, al realizar dicha visita y encontrar alguna anomalía se procederá a levantar el acta respectiva que en sí, para el visitado, es un acto de molestia ya que de no presentar pruebas contundentes que justifiquen los precios que ofrece al consumidor traerá como consecuencia la imposición de una sanción y, por otro lado, no será la única vez en que tenga que realizar visitas de verificación a esa misma negociación, por lo que es de imaginarse la actitud que toma el visitado ante una nueva visita; y si el caso lo amerita procederá a levantarse el acta por negativa de verificación. Cabe hacer mención que el visitado como se dijo anteriormente tiene un plazo para presentar sus pruebas, por lo que otra dificultad se observa al querer presentarlas al mismo verificador para que éste no levante el acta sin entender que es otra la instancia a la que deben de recurrir, el verificador únicamente debe verificar precios y levantar el acta correspondiente en donde se asienta el resultado de la visita, el visitado

al no ver cumplidas sus pretensiones califica de prepotente al verificador e inclusive se atreve a afirmar que nunca existió tal anomalía.

Existen actividades que realiza el verificador y que no se encuentran dentro de sus funciones sino más bien son las que lleva a cabo un trabajador de base y esto lo podemos observar dentro de las delegaciones ya que el Departamento de Verificación y Vigilancia no cuentan con personal suficiente para realizar dichas actividades por lo que son los verificadores los que las realizan quedándose algunos en oficinas desarrollando las siguientes actividades: elaboración de oficios de comisión, foliar las actas de verificación, recibir solicitudes de calibración de instrumentos de medición, elaborar libro de gobierno del año en curso o bien revisar que los datos de libros anteriores sean los correctos, designar rutas en las que se efectuarán las visitas de verificación, pasar a computadora el resultado de las visitas que se realizaron, elaborar informes a oficinas centrales de las visitas realizadas ya sea por mes o por año y el resultado de las mismas, así como el total de solicitudes de calibración de instrumentos de medición recibidas etc., los demás verificadores llevan a cabo las visitas de verificación.

Por lo que, las funciones que realizan los verificadores asignados a oficina son las que desempeña un empleado de base.

2. Causas de terminación del nombramiento.

Dentro de las Condiciones Generales de Trabajo de la Procuraduría Federal del Consumidor en su Capítulo V denominado "De la Terminación de

los Efectos del Nombramiento" establece en su artículo 21 "Ningún trabajador de base, podrá ser cesado, sino por justa causa, el nombramiento de los trabajadores solo dejará de surtir efecto sin responsabilidad para el titular por las siguientes causas:

- I. Por renuncia, por abandono de empleo o por repetidas faltas injustificadas a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que pongan en peligro esos bienes o que causen la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los reglamentos de trabajo aplicables a la Dependencia respectiva.
- II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación.
- III. Por muerte del trabajador.
- IV. Por incapacidad permanente del trabajador física o mental que le impida el desempeño de sus labores.
- V. Por resolución del Tribunal.
 - A) Cuando el trabajador incurra en las faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amago, injurias o malos tratos con sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
 - B) Por inasistencia a sus labores sin causa justificada por más de tres días hábiles consecutivos.

- C) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
- D) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
- E) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- F) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que ahí se encuentren.
- G) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.
- H) Por concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico, sustancias psicotrópicas o droga enervante.
- I) Por incumplimiento comprobado de las presentes condiciones.
- J) Por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoria.*

La Procuraduría Federal del Consumidor debe definir en que casos aplicará sus Condiciones Generales de Trabajo, ya que en su artículo 2° señala que los trabajadores de confianza no están comprendidos en las mismas, sin embargo, se ha presentado la siguiente situación en la que por cuestiones administrativas la señorita Juana Ramos Juárez verificadora de esa Procuraduría fue separada de su fuente de trabajo, ya que en el mes de mayo

de 1997 le fueron otorgadas sus vacaciones y después de gozar de las mismas le es comunicado por el encargado administrativo que se levantará en su contra de acuerdo con la fracción I del artículo 21º del ordenamiento en comento, por abandono de empleo, debido a que nunca recibió por parte de su jefe inmediato oficio en el que se hacía de su conocimiento la autorización de sus vacaciones y, por tanto, se daba por terminado su nombramiento.

Cabe hacer mención que el verificador contaba con copia del oficio en el que se autorizaba sus vacaciones, lo cual no fue tomado en cuenta ya que en esos momentos lo único que importaba era despedirla, motivo por el cual promueve juicio laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, expediente 2373/97.

Consideramos que en este caso se actuó arbitrariamente en contra del verificador, el único responsable es su jefe inmediato por actuar con negligencia en sus deberes, ya que de acuerdo con la fracción I del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, es obligación de todo servidor público:

"I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión."

Así mismo, dicho artículo es aplicable al encargado administrativo ya que debió proceder en contra del jefe de verificación y vigilancia, consideramos que el verificador debe presentar su denuncia en contra de ambos ante la Contraloría Interna para que se les inicie procedimiento administrativo.

Por otra parte, la Procuraduría Federal del Consumidor fundamenta la terminación de sus relaciones laborales con sus trabajadores de confianza, en este caso verificadores de precios y tarifas, en virtud de las facultades que le confieren los siguientes artículos de la Ley Federal de Protección al Consumidor:

"Artículo 27.- El Procurador Federal del Consumidor tendrá las siguientes atribuciones:

I Representar ...

II Nombrar y remover al personal al servicio de la Procuraduría, señalándole sus funciones y remuneraciones."

Así mismo, el artículo 29 establece " Las relaciones de trabajo entre la Procuraduría y sus trabajadores se regularán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional. Dentro del personal de confianza se considerará al que desempeñe funciones directivas, de investigación, vigilancia, inspección, supervisión y demás establecidas en dicha ley. Así mismo, tendrán este carácter quienes se encuentren adscritos a las oficinas superiores, los delegados, subdelegados y los que manejen fondos y valores."

También fundamenta dicha terminación conforme a lo establecido por la fracción VI del artículo 6 del Estatuto Orgánico, en relación con las fracciones I y VI del artículo 7 del Reglamento ambos de la Procuraduría Federal del Consumidor mismos que establecen:

"Artículo 6.- El Procurador ejercerá las siguientes atribuciones: fracción VI. Nombrar y remover al personal al servicio de la Procuraduría."

"Artículo 7.- Sin perjuicio de lo previsto por otras normas aplicables, en los casos de ausencia temporal, impedimento o excusa, los servidores públicos adscritos a la Procuraduría, serán suplidos de la siguiente manera:

i. El Procurador será suplido por los Subprocuradores y por los Coordinadores Generales de Administración y de Investigación y Divulgación, según corresponda el asunto a su ámbito de competencia.

VI. El Coordinador General de Administración será suplido por los Directores Generales de su adscripción."

Artículos con los que no estamos de acuerdo ya que tanto al Procurador como a cualquier funcionario se les otorga total libertad para separar de sus fuentes de trabajo a los verificadores, sin que exista justa causa haciendo patente la inestabilidad en el trabajo.

Por último, se fundamenta la terminación del nombramiento de dichos verificadores conforme a lo establecido en la fracción XIV del artículo 123 Apartado B) de la Constitución Federal, en relación con los numerales 5º y 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado mismos que establecen:

La fracción XIV del artículo 123 constitucional señala "La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

El artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado hace mención de quienes son considerados como trabajadores de confianza.

El artículo 8 del mismo ordenamiento excluye en forma absoluta a los *trabajadores de confianza de las prerrogativas de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* al señalar expresamente que entre otros quedan excluidos del régimen de esta Ley, los trabajadores de confianza al que se refiere el artículo 5°.

Consideramos que por las funciones que realizan los verificadores de la Procuraduría Federal del Consumidor como se señaló anteriormente corresponden a las que desempeña un empleado de base, lo cual se demuestra debido que al realizarlas el verificador deja de realizar las funciones que le corresponden y que son consideradas como de confianza por tanto, no existen actas de verificación levantadas en esa misma fecha.

Así mismo la fracción II inciso b) del artículo 5° de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala que son trabajadores de confianza "los de las entidades comprendidas dentro del artículo 123 constitucional que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de ésta Ley sean de:

- a) ...
- b) Inspección, vigilancia y fiscalización:

Exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza."

Por un lado, deducimos que el puesto de verificador no es a nivel jefatura y subjefatura, por otro lado, como personal técnico no desempeña en forma exclusiva y permanente funciones consideradas como de confianza.

Así mismo, el artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo aplicada de manera supletoria establece "La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto".

De lo anterior, desprendemos que el verificador no es un trabajador de confianza, por tanto debe promover ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje un puesto de base o bien, por las funciones que realiza, su puesto sea catalogado como de base.

Consideramos que la Procuraduría Federal del Consumidor debe definir claramente dentro de su Estatuto Orgánico cuales son las funciones que deben desempeñarse con motivos de verificación y vigilancia ya que en el mismo no se encuentran determinadas y se dejan al criterio de sus titulares, los cuales al carecer de ética y respeto a la dignidad humana o por motivos personales ordenan actividades que no son acordes con los fines por el que se crea la Dirección General de Verificación y Vigilancia.

Aún más nuestra propia Constitución en su fracción IX del artículo 123 constitucional Apartado "B" menciona claramente "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el

procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley."

Así mismo, existe tesis jurisprudencial que refuerza el criterio antes mencionado y que para su mejor interpretación nos permitimos transcribir al texto.

"TRABAJADORES DE CONFIANZA SEPARACION DE LOS:
Consignándose en el artículo 123 Fracción XXII de la Constitución Federal, distinción alguna entre obreros que ocupan puestos de confianza y de los que no los ocupan para los efectos que puedan o no ser separados de sus empleos sin causa justificada no puede aceptarse la distinción en el sentido de que todo empleado que ocupa un puesto de confianza, puede ser separado sin que justifique el patrón el motivo del despido" (Informe de la (SCJN) 1981 tesis 214, pág. 164 5ª época Tomo XXXIX pág. 2759/R.703/33 Tolteca Cía. Cemento SVTS.

TOMO XLI pág. 846 R.43/34 Méndez Enrique SVTS.

TOMO XLIV pág. 2185 R. 6731/34 Galván Alberto SVTS.

TOMO XLV pág. 5900 134/35 Galván Alberto SVTS.

TOMO XLVI pág. 1619 R. 12463/92 Dubar Enrique A. SVTS.

Consideramos que no es causa suficiente para que un trabajador sea separado por el simple hecho de ocupar un puesto de confianza o bien, que el patrón alegue una "pérdida de confianza" sin que se compruebe plenamente mediante un procedimiento administrativo.

3. Procedimiento Administrativo de la Contraloría Interna de la Procuraduría Federal del Consumidor, respecto de la Responsabilidad del verificador.

Una de las tareas de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo es la de vigilar el cumplimiento de las disposiciones y principios que contiene la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos para promover que el desempeño de los empleados al servicio del Estado obedezca a criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Con ello se pretende orientar la actuación de quienes cubren un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública.

La Secretaría con un enfoque preventivo, realiza la ampliación y el fortalecimiento de los instrumentos establecidos para el control sobre el patrimonio de los servidores públicos y la atención de denuncias en su contra, lo que permite incrementar el apego a la legalidad y garantizar a la ciudadanía la honestidad y transparencia en la administración de los recursos del Estado.

En resumen, cualquier queja o denuncia en contra de un servidor público por incumplimiento o irregularidad de sus deberes se investiga, una vez que se cuenta con los elementos de prueba suficientes, se procede a instruir en esta Secretaría o en las diferentes Dependencias, el procedimiento administrativo disciplinario que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en caso, de acuerdo con la naturaleza de la infracción que se haya cometido, se imponen las sanciones administrativas que procedan, mismas que se señalarán posteriormente.

El artículo 1º del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo establece que "La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República."²⁹

Así mismo, el artículo 26 de dicho Reglamento establece "La Secretaría designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental a los delegados y subdelegados ante las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados, así como ante la Procuraduría General de la República, y a los comisarios públicos ante los órganos de gobierno o de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Con el mismo propósito designará a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, en los términos a que se refiere el artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal."

29 Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado el 12 de abril de 1995 en el Diario Oficial de la Federación y Reformado por Decreto publicado el 29 de septiembre de 1997 en el Diario Oficial de la Federación, p. 9.

Para dar cumplimiento a lo anterior en la Procuraduría Federal del Consumidor existe una Contraloría Interna la cual de acuerdo con el artículo 22 del Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor tiene entre otras las siguientes atribuciones:

"I. Organizar, instrumentar y coordinar el Sistema Integrado de Control y Evaluación de la Procuraduría, e informar de sus resultados al Procurador, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y, en su caso, a los demás servidores públicos superiores de la institución;

II. Vigilar y comprobar, mediante los programas de auditoría establecidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el cumplimiento de las disposiciones y lineamientos de control y fiscalización emitidos por las autoridades competentes, y poner a consideración del Procurador las observaciones y recomendaciones que resulten, así como, en su caso, el seguimiento para su cumplimentación;"

Así mismo, la fracción VI del mismo ordenamiento establece:

"VI. Recibir, investigar y atender las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos de la Procuraduría y, en su caso, iniciar los procedimientos de fincamiento de responsabilidad administrativa, así como hacer del conocimiento de la Dirección General de lo Contencioso y de Recursos los hechos que presuntamente constituyan delitos."

Primeramente haremos la aclaración de que en el artículo antes señalado se hace mención al nombre anterior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en la actualidad su nombre es Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. En cuanto a la fracción VI del mismo

artículo señala que en caso de existir hechos que puedan constituir delitos se hará del conocimiento de la Dirección Jurídica para que ésta realice todas las diligencias pertinentes de carácter penal, siendo el órgano competente para resolver éste tipo de conflictos por tratarse de la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría General de la República.

La Contraloría Interna en la Procuraduría Federal del Consumidor fundamenta sus actuaciones conforme a la fracción III del artículo 26 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dicha fracción establece:

"III. Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

1. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de ley, con excepción de las que deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; así como calificar y constituir los pliegos de responsabilidades a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, salvo los que sean competencia de la Dirección General mencionada."

Para que a un servidor público se le instruya un procedimiento administrativo deberá de hacerse con fundamento en los artículos 47 y 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos los cuales establecen:

"Artículo 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, ..."³⁰

El Ordenamiento citado es similar al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en ambos artículos se encuentran impresas las conductas en las que al incurrir un trabajador, ya sea de base o de confianza respectivamente serán cesados o destituidos de su cargo o de su nombramiento.

Como se mencionó anteriormente, el artículo 64 de la Ley en comento establece el procedimiento a seguir manejándose de fondo el artículo 47, ya que este estudia las responsabilidades que tienen íntima relación con la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y la eficiencia del servidor público en el sentido de que "debe cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, así como, abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, empleo, cargo o comisión para sí, o para cualquier otras personas" ya que en un momento determinado será sancionado por acciones u omisiones administrativas o penales como es el caso del abuso de autoridad, el ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, equiparándose dichas conductas a la materia penal y haciéndose acreedor a una sanción penal que deberán

30 Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, trigésima séptima edición, Porrúa, México, 1998, p. 356.

cumplir independientemente de que se le aplique o no las sanciones por faltas administrativas señaladas por el artículo 53 de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos.

El procedimiento administrativo inicia en las dependencias gubernamentales con la constitución del acta administrativa, que es levantada en contra del servidor público por algunas anomalías hechas por él mismo, lo que trae como consecuencia el que sea suspendido de sus labores así como la suspensión del pago de su salario, es notificado por oficio de día y hora para una audiencia administrativa en la que de acuerdo a la garantía de audiencia hará manifestaciones en lo que a su derecho corresponda, en caso de no comparecer se le tendrá por confeso y por hechos en sentido afirmativo lo que argumente el titular, así como por renunciado su derecho de comparecer a hacer valer sus manifestaciones, si comparece a la cita las constancias levantadas serán firmadas por dos testigos de asistencia y si no comparece también será firmada por dos testigos, en la comparecencia se establecerán los antecedentes que dieron origen al levantamiento del acta se procede a tomar declaración de testigos.

El artículo 64 de la Ley de Responsabilidades establece "La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

- I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco no mayor de quince días hábiles.

II. Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III. Si en la audiencia la secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y

IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que hayan dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y desde el momento en que sea notificada al

interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores o en su caso de la Comisión permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República."

Al respecto, comentaremos que los trabajadores de confianza caso de los verificadores de precios y tarifas al recibir alguna denuncia en su contra, primeramente la Procuraduría Federal del Consumidor da por terminado su nombramiento y posteriormente se les instruye el procedimiento administrativo, es decir, basta con recibir una denuncia para dar por terminada la relación laboral, sin que previamente exista una resolución por parte de contraloría interna en la que se determine si existe o no alguna responsabilidad imputable al servidor, por su parte la contraloría interna no notifica al trabajador o servidor el inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario instruido en su contra sino hasta que éste es despedido.

Consideramos que el trabajador de confianza es despedido injustificadamente violándole sus derechos laborales ya que en el caso de que incurra en alguna causal para ser despedido se le debió de respetar sus garantías de audiencia y de defensa que establecen los artículos 14 y 16 constitucionales que establecen:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Así mismo, el artículo 16 de nuestra Ley Suprema señala "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

En todo caso, se le debe de instrumentar el procedimiento que establece el artículo 46 Bis de la Ley Federal de lo Trabajadores al Servicio del Estado y al no hacerlo es claro que deja en un total estado de indefensión al verificador, por tanto resulta inconstitucional que el Estado-patrón alegue como causal de despido la "pérdida de confianza" por denuncias recibidas en contra de sus servidores, si previamente no les fue instaurado el procedimiento administrativo disciplinario en el que se demuestre o no de los hechos que se le imputan.

Consideramos que se viola en perjuicio del trabajador lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades en lo referente al caso de

que "el servidor público que no cumpla con sus obligaciones dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan sin perjuicio de sus derechos laborales".

Así mismo, la fracción IV del artículo 64 de la Ley en comento establece "En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute."

Como se puede observar, la Procuraduría Federal del Consumidor viola tal precepto ya que la Contraloría Interna es la única que determina la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, pero tal parece que la Procuraduría sí prejuzga sobre la responsabilidad del servidor público al señalar como causal de despido que se recibieron denuncias en su contra y por tal motivo se ha "perdido la confianza".

Por otro lado, la Contraloría al llevar a cabo el procedimiento no cumple con las formalidades esenciales del procedimiento, en virtud de que las denuncias que supuestamente hacen los comerciantes en contra del verificador nunca son ratificadas en su presencia en audiencia de Ley, ni comparecen a la misma, por tanto lo dejan en estado de indefensión, al no poder cuestionarlos directamente sobre las acusaciones que se le imputan, por tanto consideramos que el trabajador debe exigir un careo con las personas que lo denuncian.

4. Sanciones que pueden aplicarse a los verificadores como resultado de su procedimiento administrativo.

En caso de que el verificador resulte responsable de las irregularidades que le fueran imputadas demostrándose que se transgredió lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se le impondrá las sanciones previstas en el artículo 53 del mismo ordenamiento legal que establece "Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. **Apercibimiento privado o público;**
- II. **Amonestación privada o pública;**
- III. **Suspensión,**
- IV. **Destitución del puesto;**
- V. **Sanción económica; y**
- VI. **Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.**

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a

la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado."

En las sanciones o resoluciones que emita la Contraloría Interna en la Procuraduría Federal del Consumidor se observan ciertas violaciones en sus puntos resolutivos en perjuicio del verificador, ya que estima que los hechos que le son imputados quedan plenamente acreditados con los Informes de la Auditoría Integral y de la Auditoría de Seguimientos practicadas, documentos a los que revisten como un Dictamen de Auditoría Pública, considerándolos como documentales públicas, debido a que en las mismas se asientan las referencias de tiempo, modo y espacio en las que diversos encargados, propietarios y/o administradores de establecimientos comerciales son sujetos de solicitudes expresas de petición ilícita de dinero y de exigencias más allá de las atribuciones legales que son conferidos al servidor público.

Por tanto, es erróneo considerar como documentales públicas dichas actuaciones ya que no tienen valor probatorio pleno, puesto que contienen manifestaciones de los comerciantes que son particulares y conforme a lo dispuesto por el artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, la declaración hecha por los comerciantes en dichas documentales no prueban la verdad de lo declarado o manifestado por tanto, la Contraloría realiza una indebida interpretación de dicho precepto al considerar probadas las imputaciones hechas al verificador.

Así mismo, la Contraloría en sus puntos resolutive hace *razonamientos en forma errónea al considerar no solo como pruebas documentales públicas las declaraciones de los comerciantes sino que al ratificar los hechos contenidos en las referidas actuaciones las considera como prueba testimonial, por tanto, también incurre en una indebida interpretación y aplicación de los artículos 165, 173, 176, 179, 183, 184, 187 y 215 del Ordenamiento antes mencionado, debido a que las declaraciones hechas por los denunciantes no pueden considerarse como prueba testimonial ya que no rinden su testimonio durante el procedimiento administrativo, por lo cual, existe una violación a los artículos antes mencionados ya que no son ofrecidos como tales durante el mismo y en el cual ambas partes tienen la oportunidad de interrogar a los testigos de los hechos que se les imputen.*

De igual manera, se viola lo dispuesto por el artículo 176 de la Ley en comento, ya que los testigos no son cuestionados en su declaración, antes de rendirla si tienen algún interés directo en el pleito, y si son amigos íntimos o enemigos de algunas de las partes, además de que los testigos nunca dan la razón de su dicho.

Consideramos que las resoluciones o sanciones emitidas por la Contraloría carecen de una debida fundamentación y motivación, al realizar una indebida interpretación y aplicación de los artículos antes mencionados, *violándose también en perjuicio del verificador lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales al no observarse tales preceptos dentro del procedimiento administrativo.*

Para dejar sin efecto las sanciones administrativas impuestas por la contraloría interna, el verificador recurrirá al Tribunal Fiscal de la Federación

para promover Juicio de Nulidad en contra de la resolución emitida, presentando una demanda inicial en la que se hará constar de acuerdo con el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, el nombre y domicilio del actor; resolución que se impugna, autoridades demandadas, hechos, conceptos de anulación y pruebas.

5. La estabilidad en el empleo de los verificadores de precios y tarifas.

La estabilidad es el derecho que tiene el trabajador a permanecer en el empleo, aún en contra de la voluntad del patrón en tanto no exista una causa importante que justifique su despido; en las dependencias gubernamentales únicamente gozan de estabilidad en el empleo los trabajadores de base lo cual se encuentra consagrado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en sus artículos 6º y 46º, al señalar que estos serán inamovibles y que sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada que señale la propia ley.

En cuanto a los trabajadores de confianza al servicio del Estado les es vedado, el derecho a la estabilidad, motivo por el cual creemos que esta situación tiene que ser analizada con mayor interés por parte de los Legisladores, a fin de que los trabajadores de confianza, además de gozar de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, también gocen efectivamente, al igual que el resto de los trabajadores, de todos los demás derechos como son el de pago de horas extraordinarias, etc.,

Al respecto, existe Tesis Jurisprudencial en la que se puede observar claramente la inestabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, por que los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, Apartado "B" sino en los relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del Régimen de Seguridad Social que les corresponde pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo."

Amparo directo 3635/78.- Manuel Vázquez Villaseñor.- 14 de marzo de 1979.- 5 votos.- Ponente; Alfonso López Aparicio.- Secretario; Carlos Villascán Roldán.

Amparo directo 1485/80.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores al servicio del Estado.- 23 de julio de 1980.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente; Julio Sánchez Vargas.- Secretario; Jorge Landa.

Amparo directo 6624/80.- Secretario de la Reforma Agraria.- 27 de abril de 1981.- 5 votos.- Ponente; María Cristina Salmorán de Tamayo.- Secretario; F. Javier Mijangos Navarro.

Amparo directo 7306/82.- Jaime Moreno Ayala.- trece de abril de 1983.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente; María Cristina Salmorán de Tamayo.- Secretario.- Héctor SantaCruz Fernández.

Ampara directo 1626/82.- Secretario de la Reforma Agraria.- 3 de agosto de 1983.- 5 votos.- Ponente; Alfonso López Aparicio.- Secretario; Carlos Villascán Roldán.

Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Epoca, Instancia: Cuarta Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo: 175- 180 Quinta Parte; Página: 68.

Los verificadores de precios y tarifas de la Procuraduría Federal del Consumidor no cuentan con estabilidad en el empleo debido, por un lado al temor de la inestabilidad política imperante que le puede formular cambios que recaigan en la remoción de su cargo y que debido a la naturaleza de las funciones que realiza dan pauta a la conveniencia de la Institución para terminar con la relación laboral y así cumplir con los compromisos adquiridos y decimos a su conveniencia puesto que cuando son requeridas las plazas su jefe superior les comunican la necesidad de firmar sus renunciaciones ya que a la Procuraduría no le es indispensables sus servicios y, por otro lado, son objeto de amenazas por parte de los titulares en el sentido de que en caso de negarse a firmar su renuncia se verán involucrados ante la Procuraduría General de la República.

Para conocer la inestabilidad que impera en la situación laboral de los verificadores, la señora BLANCA VANESSA HERRERA RIVERA, verificadora de la Procuraduría Federal del Consumidor en la Delegación Iztapalapa comenta:

"La Procuraduría Federal del Consumidor actúa de manera injusta ya que en el mes de mayo del año en curso mis compañeros y yo fuimos llamados a la oficina de la Delegada Lic. Magnolia Pérez Villalobos misma que nos solicitó nuestra renuncia argumentando que nuestras plazas eran requeridas para otras personas con quienes se habían adquirido compromisos y por tanto, nuestros servicios ya no eran requeridos y que era mejor firmar la renuncia por las buenas, ya que de no ser así nos veríamos afectados debido a que nos veríamos involucrados ante la Procuraduría General de la República, ante esto le pedimos nos dijera por qué motivos y únicamente se limitó a decir que dentro de una hora vendría gente de oficinas centrales y ellos actuarían hasta las últimas consecuencias".

"Dos horas después nuevamente fuimos llamados a la oficina de la Delegada en donde se encontraban gentes que se presentaron como representantes del Departamento Jurídico y de la Contraloría Interna, solicitándonos nuevamente nuestra renuncia, por lo que nosotros pedimos explicaran los motivos por los que se requería, a lo que contestaron que en una auditoría que se realizó en el mes de enero en la Delegación se encontraron ciertas anomalías, y entre ellas ciertas denuncias que se recibieron en nuestra contra por actos de corrupción, ya que en las actas que se levantaron en la práctica de visitas de verificación los comerciantes presentaron escritos de inconformidad manifestando que para no levantar el acta se solicitaba tal cantidad de dinero o que al momento de realizar la visita no tenían a la venta el producto con el precio alterado que el verificador asentaba en el documento, hechos que negamos totalmente y solicitamos nos dieran la fecha de cuando se realizaron las visitas, ya que tenía aproximadamente más de 6 meses que algunos compañeros no realizaban funciones de verificación y se quedaban en oficinas para realizar actividades administrativas o bien en esas fechas lo que se verificaba eran instrumentos de medición, a lo que contestaron que las visitas fueron realizadas en el año de 1996 y que reconocían que la forma en la que estaban procediendo no era la indicada, pero las plazas eran necesarias, por lo que deberíamos de firmar nuestras renuncias en ese momento porque de no ser así se actuaría hasta las últimas consecuencias".

"Esta situación me pareció injusta ya en los 5 años que tengo laborando en la Institución nunca tuve ningún problema, pues siempre durante el transcurso de los mismos he cumplido con mi trabajo levantando actas a las cuales siempre se presentaron escritos de inconformidad manifestándose los mismos hechos por los cuales me requirieron mi renuncia pero con la diferencia de que antes no la solicitaban y únicamente la Procuraduría procedía a sancionar al negocio visitado".

"Al no querer presentar mi renuncia, el Jefe de Departamento Administrativo, Lic. Marco Antonio Reyes me hizo entrega de un oficio en el que indicaba que a partir de esos momentos no podía hacer uso de ningún instrumento de trabajo, así como ninguna actividad de verificación, algunos compañeros fueron cambiados a otras delegaciones con el fin de presionarlos ya que al lugar a los que eran designados quedaban muy lejos de su domicilio".

"En el mes de agosto de 1997 el Lic. Reyes me entregó un oficio en el que se me comunicaba mi terminación de nombramiento, motivo por el cual promoví juicio laboral expediente 2477/97 ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y en el mes de octubre recibí en mi domicilio la notificación de que en esa misma fecha se instauraba en mi contra por parte de Contraloría, Procedimiento Administrativo por denuncias recibidas por comerciantes".

En primer lugar, mencionaremos que las actas levantadas que reciben inconformidades son aquellas en las que se encontró alguna anomalía, por tanto, consideramos que las denuncias hechas por los comerciantes no prueban la verdad de lo declarado ya que al levantar una acta en su contra se ven perjudicados en sus intereses haciéndose acreedores a una sanción económica, o bien a la clausura de la negociación, por lo cual dudamos de la autenticidad de su dicho, ya que su único propósito es la cancelación de la sanción.

Así mismo, consideramos que el "congelamiento" al que son sometidos los trabajadores al prohibirles el uso de algún instrumento de trabajo o realización de cualquier actividad es de gran perjuicio para la Nación al tener que dar un salario a un trabajador que no lo devenga, así como, el

acumulamiento de actividades que el Estado debe llevar a cabo para cumplir con sus fines.

Así mismo, si el verificador acude a la Procuraduría General de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, le es comunicado que mientras no sea despedido no se puede hacer nada, situación con la que también diferimos, por lo que proponemos crear un Ordenamiento o Estatuto a fin de regular tal situación.

Por otra parte, la Procuraduría Federal del Consumidor debe definir claramente en qué situaciones solicitará a la Contraloría Interna que inicie procedimiento disciplinario al verificador frente a las inconformidades de los comerciantes y no solo se aproveche de esto para dar por terminada la relación laboral para cumplir con sus compromisos.

Las denuncias hechas por la Procuraduría Federal del Consumidor ante la Procuraduría General de la República por actos o hechos imputables al verificador no prosperan, ya que no existen elementos suficientes para ejercitar acción penal en su contra, por tanto, consideramos que dichos trabajadores deben presentar sus denuncias ante las autoridades penales por el abuso de autoridad en que incurrir los titulares de la Procuraduría Federal del Consumidor, ya que son presionados y amenazados para que presenten sus renuncias.

Finalmente, observamos que al visitador se le viola su estabilidad en el trabajo al ser separado, no por que necesariamente se compruebe que incurrió en alguna anomalía en el desempeño del mismo, sino por que por las inconformidades de los comerciantes y un mal proceder de los puestos directivos de la Procuraduría Federal del Consumidor al tomar decisiones

que violan sus derechos o garantías de defensa y debido procedimiento señalado en los artículos 14 y 16 constitucionales, así como, lo establecido por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos en el que se demuestre si es o no responsable de los hechos que se le imputan y no actuar de manera unilateral al separarlo de su trabajo, pues en caso de que sea comprobada su responsabilidad, entonces sí aplicarle con todo rigor las sanciones laborales, administrativas y penales que las Leyes en la materia establezcan.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El artículo 123 constitucional en su Apartado "B" contempla al trabajador en forma general, y no realiza distinción alguna entre trabajadores de base y de confianza, por consiguiente, consideramos que esta garantía social es aplicable a todo trabajador que presta sus servicios al Estado.

SEGUNDA. El Estado patrón debe de aceptar su carácter como tal y cumplir con las obligaciones que le corresponden ante sus servidores de confianza, y dejar a un lado sus actitudes de poder y autoridad que sólo sirven para intimidar a los trabajadores de referencia.

TERCERA. Se propone derogar el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues el Estado patrón aplica a su libre albedrío dicho artículo a sus empleados de confianza, motivo por el cual al no contar éstos con una legislación específica aplicables a ellos, quedan desprotegidos de su estabilidad en el empleo.

CUARTA. La Procuraduría Federal del Consumidor debe definir dentro de su Estatuto Orgánico cuáles son las funciones que un verificador desempeñará con motivo de la verificación y vigilancia de precios y tarifas y no dejarlo al criterio de sus titulares.

QUINTA. Se propone crear un Ordenamiento o Estatuto en el que se establezca la participación de la Procuraduría General de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado en caso de que un trabajador sea "congelado" para hacer valer el derecho que estos tienen a un trabajo digno y justo y sobre todo a su estabilidad en el mismo.

SEXTA. De toda vista que realicen los verificadores de precios de la Procuraduría Federal del Consumidor y por motivo de la cual se interponga un recursos de inconformidad que impliquen hechos imputables al verificador, iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente en la Contraloría interna, respetándole sus garantías de defensa y audiencia para conocer si el trabajador es o no responsable de los hechos que se le imputan y no que de manera unilateral lo determinen los titulares de la Procuraduría al despedir al trabajador alegando "pérdida de la confianza".

SEPTIMA. En caso de resultar responsable de los hechos que se imputan al verificador, proceder a su despido y destitución, así mismo, hacer del conocimiento de las autoridades penales los hechos que puedan ser constitutivos de un delito.

OCTAVA. Los verificadores deben presentar sus denuncias ante las autoridades penales por el abuso de autoridad en que incurren los titulares de la Procuraduría Federal del Consumidor por las amenazas y trato que les dan, ya que estos deben de dar un mejor trato a sus subordinados, ya sean de base o de confianza y sobre todo que respeten la dignidad de éstos últimos.

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

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, Porrúa, México, 1995.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, décimo segunda edición, Porrúa, México, 1995.

BAEZ MARTINEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo, Trillas, México, 1990.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Los contratos Especiales del Trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1992.

BERMUDEZ CISNEROS, Miguel. La Carga de la Prueba en el Derecho del Trabajo, tercera edición, Cárdenas, México, 1983.

BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo, Haria Hepper, Row Latinoamericano, México, 1985.

CABANELLAS, Guillermo. Contrato de Trabajo Parte General, tercera edición, Editores Libres, Buenos Aires, 1970.

CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, segunda edición, Pac, México, 1991.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho Laboral, octava edición, Trillas, México, 1994. (reimp. 1996).

CAVAZOS FLORES, Baltasar. Las 500 Preguntas más Usuales en Materia Laboral, tercera edición, Trillas, México, 1994.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de Con...fianza, Trillas, México, 1993.

CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de Los Funcionarios Públicos, Porrúa, México, 1982.

CASTORENA, J. De Jesús. Manual de Derecho Obrero, sexta edición, Fuentes de Impresores, México, 1984.

DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I, séptima edición, Porrúa, México, 1997.

DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, segunda edición, Porrúa, México, 1991.

DAVALOS, José. Tópicos Laborales, Porrúa, México, 1992.

DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo, Tomo I, décima edición, Porrúa, México, 1997.

DE BUEN, Néstor. Derecho del trabajo, Tomo II, octava edición, Porrúa, México, 1990.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo, Tomo I, segunda edición, Porrúa, México, 1994.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo derecho del trabajo, Tomo II, segunda edición, Porrúa, México, 1994.

FALCONE, Nicolás. Derecho Laboral, Argentina, Buenos Aires, 1970.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, trigésima quinta edición, Porrúa, México, 1997.

GARUA OVIEDO, Carlos. Tratado Elemental del Derecho del Trabajo, sexta edición, Pizarro, Madrid, 1954.

GUERRERO, Euquerio. Manual del derecho del trabajo, decimoctava edición, Porrúa, México, 1994.

GUTIÉRREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Porrúa, México, 1993.

MUÑOZ RAMON, Roberto. Derecho del Trabajo, Tomo I, Porrúa, México, 1976.

ORTEGA LOMELI, Roberto. El Nuevo Federalismo: La Desconcentración, Porrúa, México, 1988.

RAMIREZ FONSECA, Francisco. Suspensión, Modificación y Terminación de las relaciones de Trabajo, tercera edición, Pac, México, 1986.

RUIZ BERZUNZA, Carlos Antonio. Circunstancias Excluyentes de responsabilidad de los Trabajadores en el Despido, Trillas, México, 1985.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, segunda edición, Porrúa, México, 1973.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, centécima décima octava edición, Porrúa, México, 1997.

Ley Federal del Trabajo, comentada por Alberto Trueba Urbina, et al. septuagésima sexta edición, Porrúa, México, 1996.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático, comentada por Alberto Trueba Urbina, et al. trigésimo séptima edición, Porrúa, México, 1998.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, décimo octava edición, Porrúa, México, 1997.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales, décimo octava edición, Porrúa, México, 1997.

Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, trigésimo séptima edición. Porrúa. México. 1998.

Ley Federal de Protección al Consumidor, de la Procuraduría Federal del Consumidor, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992.

Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 1994.

Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 1994.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995 y Re formado por Decreto público el 29 de septiembre de 1997 en el Diario Oficial de la Federación.

Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 14 de septiembre de 1994.

Otras fuentes.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Queretaro 1916-1917. Tomo II. Edición Facsimilar LIV. Legislatura de la Cámara de Diputados. 1989.

Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XXI. OPCI-PENI. Argentina. 1982.

Diccionario Para Juristas. Juan Palomar de Miguel. Mayo. México. 1981.

Handwritten signature and initials in black ink, located at the bottom of the page. The signature appears to be 'V. B.' followed by a stylized name, and there are additional scribbles below it.