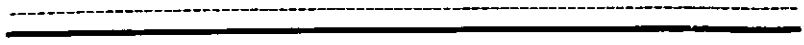


429



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

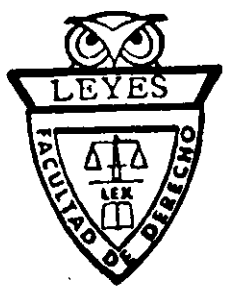
LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA DE LAS SECRETARIAS
DE ESTADO Y LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE
LOS SERVIDORES PUBLICOS

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JESUS MARIO HINOJOSA RODRIGUEZ



ASESOR: LICENCIADO ENRIQUE LARIOS DIAZ

290156

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D. F.

AÑO 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

A DIOS

POR ESTAR SIEMPRE A MI LADO.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PORQUE ABRIÓ SUS PUERTAS A MI FAVOR Y SER UNA FUENTE INAGOTABLE DE CONOCIMIENTO, EN DONDE PUDE CONSEGUIR LOS MEDIOS NECESARIOS, QUE ME SIRVIERON DE BASE PARA LA CULMINACIÓN DE ESTA META, TAN APRECIADA.

AL LICENCIADO. ENRIQUE LARIOS DÍAZ

POR ESE APOYO DESINTERESADO QUE TUVO PARA CON MI PERSONA, EL CUAL NO TENGO MANERA DE AGRADECER, YA QUE ME SIRVIÓ PARA HACER POSIBLE ESTE TRABAJO.

Al distinguido jurado.

A MI MADRE †

POR EL AMOR QUE INFINITAMENTE ME BRINDO, DURANTE TODO EL TIEMPO QUE ESTUVO A MI LADO, TE LLEVARE EN MI CORAZÓN COMO UN GRAN EJEMPLO DE AMOR.

A MI ESPOSA MÓNICA

POR IMPULSARME A CONSEGUIR ESTE GRAN PROPOSITO DE MI VIDA, SIN ELLA, NO LO UBIERA LOGRADO.

A MIS HIJOS DIEGO Y ANDRÉS

MOTIVO DE MI INSPIRACION POR LA ALEGRÍA QUE DÍA CON DÍA ME BRINDAN, Y QUE SON MI ORGULLO.

EN MEMORIA DE MI PADRE

A MIS HERMANOS:

MARTHA PATRICIA, GUSTAVO, RUBÉN ARTURO, MARCO ANTONIO, MARÍA DE LAS MERCEDES, HÉCTOR, POR BRINDARME SU CARIÑO Y COMPRENSIÓN.

A TODOS MIS SOBRINOS

A MIS AMIGOS

QUE DE UNA U OTRA FORMA ME IMPULSARON PARA QUE FUERA POSIBLE LA ELABORACIÓN DE ESTE TRABAJO.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	4
Capítulo I	
Conceptos y generalidades	
1.- Trabajo.....	6
2.- Derecho del trabajo.....	9
3.- Trabajador.....	13
4.- Trabajador de base.....	14
5.- Trabajador de confianza.....	16
6.- Trabajador al servicio del Estado.....	19
7.- Titular y/o Patrón.....	21
8.- Nombramiento.....	22
9.- Inamovilidad.....	24
10.- Sanción.....	24
11.- Cese.....	28
12.- Responsabilidad.....	28
13.- Función Pública.....	30
14.- Estabilidad.....	33
Capítulo II	
La figura jurídica del servidor público	
A) Evolución	
1.- Nueva España.....	35
2.- Independencia.....	38
3.- Reforma.....	40
4.- Porfiriato.....	42
5.- La Constitución de 1917.....	43
6.- La Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931.....	46
7.- El primer estatuto laboral, nace la figura del trabajador de confianza.....	50
8.- El nuevo estatuto laboral del presidente Manuel Avila Camacho.....	52
9.- Declaración de los derechos sociales de los trabajadores públicos de 1960.....	54
10.- Adolfo López Mateos y la declaración de los derechos sociales de los trabajadores públicos.....	54
11.- El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, y la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	55
B) Aspectos laborales	
1.- La legislación burocrática, reglamentaria del artículo 123 apartado B.....	58
2.- Los trabajadores de confianza y los demás trabajadores.....	61

3.- El concepto representante del patrón.....	62
4.- Los trabajadores de confianza y el derecho individual del trabajo.....	63
5.- Los trabajadores de confianza y el derecho colectivo del trabajador.....	68
6.- La libertad sindical de los trabajadores públicos.....	71
7.- Restricciones legales a los trabajadores de confianza.....	76
8.- La pérdida de la confianza.....	79
9.- Disolución de la relación laboral.....	80

Capítulo III

El trabajador de confianza en las secretarías de Estado

1.- El artículo 123 Constitucional.....	83
2.- Análisis de los artículos 108 al 114 de la Constitución.....	85
3.- Cargos que son considerados de confianza.....	87
4.- Clasificación de los servidores de Estado.....	89
5.- La actuación del empleado público.....	90
6.- Sometimiento al Derecho Administrativo.....	92
7.- El derecho laboral y su relación con otras disciplinas para sancionar a los servidores públicos.....	95

Capítulo IV

Dicotomía del trabajador de confianza, en su carácter de servidor público

1.- Concepto de servicio público.....	99
2.- Fin que persigue el servicio público.....	101
3.- Importancia del servicio público.....	102
4.- El servicio público como actividad exclusiva del Estado.....	104
5.- La Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.....	107
6.- Normatividad aplicable a los servidores públicos.....	114
7.- Sanciones aplicables a los trabajadores del servicio público.....	116
8.- Autoridades competentes para sancionar a los trabajadores del servicio público.....	121
9.- Procedimiento para sancionar.....	123
10.- Autoridades competentes para conocer de controversias que se originen entre los trabajadores de confianza de las secretarías de estado y patrones y/o titulares de las secretarías.....	126
11.- Jurisprudencia relacionada con los Trabajadores de Confianza.....	127

CONCLUSIONES.....	130
BIBLIOGRAFÍA.....	133
ABREVIATURAS.....	135

INTRODUCCIÓN

De un texto del maestro Don *Mario de la Cueva*, (*Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo TI*), recogí la siguiente idea de *Juan Jacobo Rousseau*, "el mal de la humanidad ha sido la propiedad privada", toda vez que cuando no se daba esta figura, el hombre vivía tranquilo, no existían diferencias, entre los hombres. Pero los problemas comenzaron con la propiedad privada, ya que quienes poseían los medios adecuados de la producción dominaban a la población, e inclusive al poder del Estado.

De aquí, se inician las injusticias del hombre al someterse unos a otros como esclavos, siglos después comenzó la explotación en las fabricas donde el hombre nuevamente se aprovechaba de sus semejantes obligándolos a laborar jornadas agotadoras sin la retribución adecuada. Los niños de nueve y diez años de edad y las mujeres eran sometidos a un ritmo de trabajo igual que los hombres, para luchar por un lugar dentro de la fabrica, todo esto, por que los obreros no ganaban lo suficiente para alimentar a su familia, en consecuencia familias enteras llegaron a trabajar, para ganarse el alimento de cada día.

El no reconocer ningún tipo de derechos a favor de los obreros, trajo como consecuencia una serie de luchas sangrientas entre trabajadores y patrones para evitar seguir siendo explotados y sobre todo, que les reconocieran un mínimo de derechos.

El Estado como un ente que comprende: población, territorio y gobierno, crea ordenamientos que sirven para regular las relaciones de trabajo, y conseguir de esta manera, sé de el orden en la sociedad.

Así, tenemos que desde las constituciones griegas de Solón, en el derecho romano clásico fueron recogidas por las diferentes doctrinas que dieron origen a los diversos sistemas jurídicos de Alemania, Francia y España, quienes se encargaron de darle sentido y forma para su aplicación.

Visto lo anterior, el derecho romano, ha sido considerado el punto de partida de diversos sistemas jurídicos en Europa, ya que su estructura y principios fueron la inspiración y contenido de la doctrina en el derecho español, el cual es el antecedente directo de nuestro ordenamiento jurídico.

Así es a grandes rasgos como ha sido la historia del derecho del trabajo y su evolución, por lo que en el capitulo primero de este trabajo de tesis, daremos los conceptos que manejaremos a lo largo del presente trabajo, con el propósito de afinar las herramientas conceptuales que permitan un análisis adecuado de la relación entre el trabajador de confianza y las dependencias gubernamentales.

El capitulo número dos, trata los antecedentes del servidor público, desde la época de la Nueva España hasta llegar a nuestros tiempos, buscando todos

aquellos antecedentes que fueron motivo de inspiración de los legisladores, como lo fue el caso de las Siete Partidas, los Ordenamientos de Alcalá de Henares, la Recopilación de las Leyes de España y en la Constitución de Cádiz, así como la doctrina de Europa. Tocando algunos aspectos laborales como lo referente a la legislación burocrática reglamentaria esta del apartado "B" del 123 Constitucional, los derechos que tienen los trabajadores de confianza, en lo individual y colectivo.

En lo referente al capítulo tres, se analizará al trabajador de confianza como empleado del Estado, conoceremos la historia del artículo 123 Constitucional y de esta manera sabremos el origen de los derechos del trabajador de confianza, así como de los demás trabajadores *apartados A y B*; se realizará un análisis de los artículos que dan origen al reglamento de responsabilidades; los cargos que el Estado considera son de confianza; una clasificación de los servidores del Estado, así como su actuación en el servicio público, el sometimiento al derecho administrativo y la relación que guarda el derecho laboral con otras disciplinas a efecto de sancionar a los servidores públicos.

En el último capítulo de este trabajo de tesis, trataremos lo relativo al servicio público, la finalidad de éste, su importancia de dar un adecuado servicio a la ciudadanía, lo importante que es el hecho de que el servicio público lo lleve a cabo el Estado y si es o no exclusivo la realización de este servicio; también trataremos lo referente a la aplicación de las normas a los trabajadores por quebrantar los ordenamientos legales previstos para el correcto desempeño del servicio público, y su consecuente procedimiento señalado por la ley para castigar las conductas de los servidores públicos, las autoridades que se involucran para conocer y llevar a cabo las sanciones en contra de los malos servidores públicos.

CAPÍTULO I

Conceptos y generalidades

1. Trabajo

Para la real academia española esta define al trabajo como: "el esfuerzo humano aplicado a la producción de la riqueza" ¹.

A lo largo de la historia del hombre, el trabajo a sido uno de sus principales acompañantes, atreviéndome hasta llamarle como amigo incomodo e inseparable, pero necesario, ya que por razones de sobra, siempre a tenido la necesidad de trabajar, para poder satisfacer sus necesidades personales, desde lo más necesario para subsistir, hasta lo inimaginable. Así tenemos que el trabajo puede tener una doble personalidad, por un lado una carga para toda la vida del hombre cuando únicamente obtiene lo necesario para subsistir o la otra cara de la moneda, cuando con el trabajo conquista sus metas más anheladas.

Entendemos entonces por trabajo como el desarrollo ordenado de las energías humanas derivadas de un esfuerzo físico para la satisfacción de una necesidad o bien, para la obtención de un satisfactor. Constituyéndose el trabajo como el verdadero pilar de la producción del Estado.

Así pues tenemos que en primera instancia el trabajo no existía como tal, ya que todo lo que el hombre necesitaba lo tenia al alcance de su mano, el único esfuerzo que realizaba era para buscar los alimentos que se encontraban en los arboles o plantas, esto en realidad no significaba ningún esfuerzo.

En la medida en que el hombre se fue reproduciendo, se empezó a complicar, su alimentación, en virtud de que cada día tenían que recorrer mayores distancias para conseguirlos. Esta escasez, trajo como consecuencia que el hombre buscara otros alimentos no contemplados en un principio, siendo éste alimento el animal, pero ya había crecido la población en grandes proporciones y pronto este alimento también escaseo, por lo que el individuo tuvo que empezar por dividir jornadas y miembros de los grupos, dándose un hecho histórico sobresaliente: la división del trabajo, ya que en los grupos habían quienes cuidaban de la familia, quienes cazaban, quienes recolectaban. Estas dos ultimas actividades, pertenecieron a quien hombre debido a su fortaleza física.

Así, con el desarrollo de la población y en la medida en que el hombre fue creciendo, el trabajo y su división evolucionan con éste, hasta llegar a complejos sistemas sociales que aunque primitivos, no dejan de ser formas de evolución social.

¹ DÁVALOS José, Derecho del Trabajo, 4ª ed. Ed. Porrúa México, 1992. p. 3.

Accidentalmente se formaron las primeras sociedades por las necesidades de obtener satisfactores primarios y al mismo tiempo para protegerse de las bestias salvajes y depredadores y posteriormente de las demás tribus barbaras, es aquí donde se da la división del trabajo y se consolida y comienzan a distinguirse algunos miembros de la colectividad o sociedad primitiva, hecho que se da por razones de destreza de sus integrantes. De esta manera se originan formas primitivas de trabajo en equipo por ejemplo, grupos de gentes que salían a cazar, porque definitivamente uno solo, no podía someter a la bestia, cuya función entonces consistía en proveer de alientos, otros grupos que se encargaban de cuidar a la población y de lo que esta tenía, otras preparaban la alimentación, etc.

A medida que transcurre el tiempo se logran algunos adelantos importantes como la domesticación de animales y la utilización de instrumentos que les facilitaron la obtención de alimentos y del trabajo.

Con la agricultura se les facilitó la estabilidad territorial, ya que en un principio recorrían grandes distancias, cuando se acababa el alimento y con esta actividad fue que se pudo estabilizarse, como consecuencia de ello pudo desarrollarse y obtener los alimentos, sin necesidad de cambiar de territorio, pero también fue creciendo la población.

En la medida en la que el tiempo transcurre la sociedad como tal, se forma y comienza la distinción de clases tomándose para ello la destreza y la habilidad del individuo para trabajar.

Dentro de esta parte, comienza a distinguirse la parte de dirección, de ejecución y la receptora, y del otro lado tenemos a la clase mayoritaria donde la existencia de la destreza radica principalmente en la fuerza física y por lógica esto se da en abundancia entre los miembros de la colectividad, dando lugar a que los más aptos por intelecto, o destreza destaquen sobre los demás, así comienzan por dirigirse, dan ordenes, supervisan el trabajo, organizan la distribución, etc., siendo la inteligencia y fuerza física, como los elementos importantes que diferenciaban a unos de otros para realizar una u otra actividad.

Con el avance de las civilizaciones, el trabajo fue considerado como una actividad propia de los esclavos, después de los siervos y vasallos, en la actualidad todos manejamos el concepto del trabajo asalariado.

La primera referencia que se tiene del trabajo en la historia de la humanidad es el caso del que nos habla el antiguo testamento, de donde básicamente, es considerada como un castigo, en virtud de que Dios condena a Adán a sacar de la tierra los alimentos con grandes fatigas y a comer el pan mediante el sudor de su rostro, como consecuencia de una sanción, por la realización de un acto prohibido, se ve entonces en la necesidad de trabajar. Este podría ser el motivo por el que el hombre a tenido que trabajar, a lo largo de su historia.

De acuerdo al primer antecedente que acabamos de mencionar, podemos deducir que no ha existido un momento en la historia de la humanidad, en que el hombre haya estado largo periodo de su vida, sin trabajar y al mismo tiempo obtenga alimentos cuando menos, por el contrario desde los tiempos más remotos siempre a tenido la necesidad de trabajar. Así tenemos entonces, que el trabajo a sido entendido de diversas maneras, dependiendo del momento histórico del hombre, y por gente que en su momento fue importante o influyente.

Para los griegos el trabajo era una actividad exclusiva del esclavo, y estaba prohibida para el ciudadano común. Dentro de esta civilización el esclavo no tenía ningún derecho, lo que significa que no existía como persona.

En Roma tenemos el caso de que los esclavos se compraban y se vendían en los mercados establecidos para tales fines, existiendo la figura del *colonato*, que es un hombre libre, pero vinculado al trabajo contractualmente a determinadas tierras, de las que no puede separarse y de las que no pueden ser vendidas sin garantizar al *servus glebae* su derecho de continuar cultivándolas.

El *colonato* era un hombre libre, podía casarse, adquirir bienes y hacerse acreedor o deudor; pero le estaba prohibido enajenar sin el consentimiento de su amo, pues sus bienes garantizan el pago del censo y del impuesto territorial. Esta no es considerada una relación laboral sino una subordinación indirecta al propietario de la tierra y directa a la tierra misma.

En Roma la actividad política, la filosofía, la cultura e inclusive la relativa a la guerra, corría a cargo de los señores libres como reflejo fiel del pensamiento dominante del romano, así el señor sólo debe saber cómo tiene que mandar lo que el esclavo debe saber cómo tiene que obedecer. ³

Desafortunadamente tuvieron que pasar muchos siglos para que el hombre lograra desatarse del yugo que lo unía al trabajo mal pagado, no fue sino hasta el 12 de marzo de 1776 con el edicto de Turgot, ⁴ que se pone fin al sistema explotador del hombre por el hombre, y en Francia, es donde se postula la libertad de trabajo, como un derecho natural del hombre. Hay que recordar que durante el régimen corporativo en la Edad Media el hombre quedaba vinculado al trabajo de por vida y esto no terminaba con la muerte del hombre, ya que éste tenía la obligación de transmitir a sus hijos el trabajo donde él laboraba, para continuar con la tradición.

Carlos Marx, equiparó al trabajo con una mercancía, que podía ofrecerse en el mercado, al igual que se puede ofrecer un producto; decía, que la fuerza de trabajo, era igual que una mercancía, la fuerza de trabajo se podía medir con el tiempo mediante un reloj y pagar por ese tiempo, al igual que se puede pesar un producto de cualquier tipo, con la balanza u otro instrumento y a pagar por ello una cantidad de dinero.

³ DE BUEN Néstor. *Ob. cit.* p. 15.

⁴ *Idem* p. 15.

Pareciera como si no hubiera manera de romper con este vínculo que los unía al trabajo por generaciones, pero con el edicto de Turgot, el cual consagra la extinción de la obligación laboral de los trabajadores, es que se pudo poner fin a largos y penosos años de injusticia. Por su parte México que no era ajeno a estos problemas de explotación al consagrar su independencia en Apatzingan en el año de 1814, se eleva la idea a la categoría de derecho universal del individuo, cosa que no había sido posible durante los primeros años de la civilización.

Ya en nuestro siglo, en la declaración de Derechos Sociales del Tratado de Versalles de 1919, se ratifica que el trabajo no debe ser considerado como una mercancía o artículo. Cabe destacar que este principio fue recogido posteriormente por la Carta de la Organización de los Estados Americanos, a petición de la delegación mexicana aprobada en la novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá Colombia en el año de 1948.

Nuestra legislación laboral en su artículo tercero consagra el mismo principio del Tratado de Versalles, de que el trabajo es un derecho y un deber social. No es un artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

El trabajo, por su parte es definido en su artículo octavo, párrafo segundo, de la Ley Federal del Trabajo de la manera siguiente:

Artículo 8.- “Trabajador es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado.

Se entiende por **trabajo** toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio”.

Podríamos definir al trabajo como: Toda actividad humana, que implica un esfuerzo personal y subordinado, pudiendo ser este físico o intelectual, encaminado a la creación de satisfactores, a favor de una persona física o moral determinada, a cambio de una retribución.

Concluimos que el trabajo requiere de un esfuerzo físico o intelectual por parte de quien lo ejecuta, cuya finalidad esta encaminada a la creación de satisfactores. Siendo el hombre el único ser vivo que realiza esta actividad.

2. Derecho del Trabajo

El concepto de trabajo, comentamos que el hombre y el trabajo han sido una misma historia, ya que desde la aparición del hombre en la faz de la tierra, siempre a tenido que trabajar, para poder conseguir alimento y habitación en un principio, posteriormente tuvo la necesidad de complementarla con otros bienes importantes, como la salud y la educación.

De aquí se desprende que no importa el momento histórico en que el hombre haya vivido, sino que hay que destacar que por razones de carácter divino, de conquista, de clase social, etc., siempre a tenido esta necesidad involuntaria de trabajo. Para ello con el nacimiento del aparato que se encarga de procurar el bien común de la sociedad, conocido como Estado, se buscó la igualdad de los hombres, pero desafortunadamente, en un principio, no se consiguió, ya que había hombres esclavos y el Estado lo aceptaba, y los que no lo eran, se explotaba su trabajo, una serie de injusticias que a sufrido el hombre en cualquier época de nuestra historia que a traído como consecuencia luchas sangrientas entre trabajadores y la burguesía, que han traspasado fronteras y han servido de ejemplo para muchos pueblos.

Como ejemplos de lucha tenemos que en el siglo XVIII, el hombre sufrió mucho la explotación, ya que el derecho del trabajo, no tenía la fuerza que requería, por razones diversas y de las cuales, ya han quedado indicadas en el párrafo anterior, el Estado por su parte, no tenía interés para intervenir a favor de la clase trabajadora, aun cuando existiera algún documento que hablara de la protección de los derechos laborales de los obreros, éstos no se respetaban.

Así, en la revolución industrial en Inglaterra, con el dominio triunfante de la burguesía sobre la clase proletaria, el hombre era explotado en las fabricas, sin ninguna concesión, en la revolución francesa esa explotación a que eran sometidos los trabajadores se convirtió en la bandera de lucha de los trabajadores, cuando estos decidieron organizarse para defender sus derechos, ya que se habían dado cuenta de que nada podían esperar del Estado. La vida no les alcanzaba para satisfacer sus necesidades, muchos morían sin ni siquiera tener para ser sepultados, cansados de largos años de explotación, se reunieron para defender lo que consideraron sus derechos mínimos a que tenía obligación la burguesía de conceder, dando nacimiento a los primeros sindicatos, coaliciones o agrupaciones de trabajadores, como medio de lucha y defensa de los trabajadores, en contra de la burguesía y de su cómplice el Estado, ya que estaba visto que si no se organizaban, estaban condenados a vivir en la miseria por el resto de sus vidas.

De algunos pasajes de la historia del trabajo tenemos los siguientes:

- ✓ Hernán Cortes menciona que en los mercados y lugares públicos hay todos los días muchas personas, trabajadores y maestros de todos los oficios, esperando quien los alquile por sus jornales.
- ✓ Fray Toribio de Benavides señala que hay indios herreros y tejedores, carreteros y carpinteros.
- ✓ Fray Bartolomé de las Casas, al referirse a la artesanía en la Nueva España, hace un reconocimiento a las habilidades de los indios en las diferentes actividades que realizan; ... "Los plateros, por sus sutilisimas y regias obras son dignos de admirar."

A pesar de que puede constatarse la existencia y destreza de los artesanos en el México antiguo, así como la diversidad de oficios que en aquel entonces se practicaron, a través de los cronistas e historiadores, no se conservan datos precisos que conduzcan a determinar las posibles formas de jornada de trabajo y salario y demás condiciones relativas a la prestación de servicios.

El único documento que guarda algunas disposiciones relativas a los aspectos laborales es de algunos años después de la conquista, y que consideramos como importantes las cuales se encuentran previstas en las Legislación de Indias, las cuales subraya las siguientes disposiciones fundamentales: 5

- ✓ *Reducción de horas de trabajo,*
- ✓ *La jornada de ocho horas, expresamente determinada en la Ley VI del Título VI del libro III de la Recopilación de Indias, que ordeno en el año 1593 que los obreros trabajaran ocho horas repartidas convenientemente.*
- ✓ *Los descansos semanales, originalmente establecidos por motivos religiosos, en el año de 1541, donde se dispone que negros, indios y mulatos no trabajen los domingos y días de guardar.*
- ✓ *En el año de 1583, Ley XII Título VI, Libro III ordena que los sábados por la tarde se alce de obra una hora antes para que paguen los jornaleros.*
- ✓ *Pago de séptimo día, cuyo antecedente se encuentra en la Real Cédula de 1606, sobre alquiler de indios.*
- ✓ *La protección al salario de los trabajadores, y en especial con respecto al pago en efectivo, al pago oportuno y al pago íntegro considerándose también obligación de hacerlo en presencia de persona que lo calificará, para evitar engaños y fraudes*

Estos son solo una parte de los antecedentes que se tienen al respecto de lo que ocurría en la Nueva España en materia laboral, pero desgraciadamente nada de lo antes mencionado se llevaba en la práctica, por razones que se desconocen.

Como ya sé a puesto de manifiesto en los párrafos anteriores, el derecho del trabajo, tuvo en sus inicios, obstáculos que le impidieron ser el mecanismo que necesitó la clase trabajadora, para evitar ser explotada; quizás por una falta adecuada de redacción de sus ordenamientos, el desconocimiento de la ley por parte de los trabajadores, por la inadecuada difusión, la falta de autoridades que hicieran cumplir la ley, la complicidad del Estado con la burguesía para que se diera la explotación, inclusive la ignorancia misma del trabajador, etc.

5 Idem. p. 284.

En fin una serie de excusas o pretextos que al final impidieron que el derecho del trabajo, fuera el instrumento de justicia de la clase trabajadora que elevara la calidad de vida de estos, mediante los medios adecuados de impartición de justicia de los órganos y al mismo tiempo cambiar a la sociedad burguesa, quien era la clase que al final gozaba de los beneficios del desarrollo económico del Estado.

El antecedente más antiguo, del que se tiene conocimiento y que buscó regular las relaciones laborales y tratar al trabajador con dignidad y respeto, por considerar al trabajador, como una pieza clave de los pueblos, ser de vital importancia para la economía del Estado y la sociedad misma, fue el llamado Código de Hamurabí, rey de Babilonia que data de hace aproximadamente dos mil años, a. de c. el cual reglamentaba algunos aspectos de carácter laboral, conocidos y previstos actualmente en la legislación laboral, como lo fueron lo relativo al salario mínimo, aprendizaje y formas de cómo realizar algunas labores, señalaba las jornadas de trabajo de los obreros que se dedicaban a la fabricación de ladrillos, carpinteros, mineros, pastores que en aquel tiempo eran las actividades más comunes e importantes del pueblo.

Haciendo una breve comparación, podemos apreciar, que hace dos mil años ya se procuraba, que el personal obrero tuviera seguro un ingreso mediante el hecho de ganar cuando menos un "salario mínimo", actualmente el artículo 85 de la L.F.T., hace referencia a que todo trabajador tendrá derecho al menos a un pago de salario mínimo; lo referente al derecho a la capacitación en el trabajo (artículo 153 A de L.F.T.) en el Código de Hamurabí se pedía que antes de ocupar una plaza cualquier persona, previamente se le enseñara como se realizaba el trabajo, lo que se refería a la capacitación; las jornadas de trabajo previstas en el citado código para que el obrero trabaje lo que señala la Ley y en el horario que se convenga (artículo 58 de la L.F.T.)

El concepto de Derecho del Trabajo es el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente, derivan de la relación de prestación libre, subordinada y remunerada de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social. 6

El Lic. *Trueba Urbina* define al derecho del trabajo como el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales e intelectuales para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana. 7

Por nuestra parte, podríamos definir al Derecho del Trabajo como el conjunto de normas jurídicas, que tienen por objeto regular las relaciones laborales que se originan entre patrón y trabajador, con motivo de la prestación de un servicio personal y subordinado.

6 Idem. p. 131.

7 DÁVALOS, José, *Op cit* p. 43.

El principio supremo del derecho del trabajo es el de justicia social. En la exposición de motivos de la iniciativa de la ley, se explica: la finalidad suprema de todo orden jurídico es la realización entre los hombres y por tratarse del derecho del trabajo, se habla de justicia social. §

La justicia social, dentro de nuestro campo de estudio consiste en la armonía que debe darse entre los obreros y patrones y en la adecuada proporción de la distribución de los bienes producidos como consecuencia de esas relaciones y de que estos dos elementos de armonía y proporción mediante el criterio de que el hombre es la fuente, centro y fin de las normas laborales. Que se vea a los hombres como personas con dignidad, que merecen un respeto, que tienen voluntad y metas en la vida que buscan conseguir con el trabajo.

3. Trabajador

De manera simple, rápida y sencilla, podríamos definir que trabajador es toda aquella persona física que de manera subordinada y libre presta un servicio físico y/o intelectual a otra persona física o moral, a cambio de una remuneración.

Hablar del concepto trabajador, es hablar del trabajador en general, es decir, de todas aquellas personas que prestan un servicio tanto al sector público como privado, comprendiendo entonces al obrero, empleados, profesionista, empleados públicos, de servicios profesionales, etc.

Así tenemos entonces que la legislación burocrática, da su concepto de trabajador de la manera siguiente:

Artículo 3. *“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.”*

Por su parte la Ley Federal del Trabajo nos conceptualiza al trabajador de la manera siguiente:

Artículo 8. *“Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal, subordinado”...*

Como podemos ver, ambas legislaciones asemejan el mismo concepto con la única diferencia en la ley burocrática, en cuanto al nombramiento que otorga el Estado por conducto del titular de la dependencia para que de origen a una relación laboral. Teniendo este nombramiento, pudiéramos adelantarnos a decir, el equivalente del contrato de trabajo, para aquellos que trabajan en el sector privado.

§ MUÑOZ Ramón, Roberto. Derecho del Trabajo, T1, Ed. Porrúa. México, 1976. p. 147.

La palabra trabajador para efectos didácticos y facilitar su comprensión conoceremos sus elementos que la integran: la acción de trabajo es siempre realizada por una persona física, esto significa que debe hacerse por quien se contrata y no que se dé en grupos, como la celebración de contratos colectivos; como número dos es el hecho de la prestación del servicio personal, es decir, que se tiene que hacer el trabajo de manera personalísima, surgiendo la obligación de realizarlo por el propio trabajador una vez que se ha contratado y el último elemento que se necesita es la subordinación, la cual no debe entenderse, como algo que denigra al trabajador, que por contratarse se tiene que humillar, aguantar que el patrón lo trate mal, pero esta palabra por el contrario significa "la sujeción a las normas e instrucciones vigentes en la empresa o establecimiento, es decir, que el trabajador tiene que acatar las instrucciones para el mejor desempeño de sus labores en el trabajo".

Este es el verdadero sentido que se le debe dar a la subordinación, no darle otro sentido a esta palabra, sentidos que pueden interpretarse como algo negativo para la dignidad del trabajador asalariado o de cualquier otra índole.

4. Trabajador de Base

Esta clase de trabajadores de base, representa el ámbito de validez personal de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio Estado, estos trabajadores son aquellos que han quedado excluidos del artículo 5º de la ley de la materia.

El artículo 2º de la ley laboral señala que la relación de trabajo se establece entre los titulares de las instituciones descentralizadas del Poder Ejecutivo anunciados en el artículo 1º y los Poderes de la Unión con los trabajadores de base a su servicio, de éste precepto se desprende que la ley es aplicable para:

- I. Los titulares de las instituciones del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial que adhieren sus relaciones laborales a la ley invocada y a los titulares de los Poderes de la Unión
- II. Los trabajadores de base de las instituciones de los Poderes de la Unión

Para algunos tratadistas es inconstitucional la aplicación extensiva de la Ley Burocrática a los empleados de los órganos descentralizados como ejemplo de este comentario cabe citar lo dicho por el maestro Prospero López Cárdenas:

"La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (...) viola la Constitución General de la República, ya que el preámbulo del apartado "B" del artículo 123 Constitucional sólo considera sujetos a su régimen de aplicación a los Poderes de la Unión, es decir, al Ejecutivo Federal representado por el Presidente de la República, auxiliado por la secretaría de Estado y a los Departamentos Administrativos (arts.80, 90 y 92 constitucionales); al Legislativo Federal (...) y al Judicial Federal (...) también se considera al Gobierno del Departamento del

Distrito Federal. De aquí se desprende que cualquier otra entidad pública diferente a los anteriores (...) no es sujeto del apartado "B" y por lo tanto, cualquier otra disposición, jerárquica inferior a la Constitución que reconozca la anterior, es inconstitucional".

Sobre este tema el Dr. *Nestor de Buen* indica que en la práctica:

La evidente anticonstitucionalidad de la medida no provocó demasiadas complicaciones. Hubo una especie de acuerdo tácito para pasar por alto lo que no podía ser aceptado de manera alguna.

"Este precepto amplía la aplicación de la ley burocrática a diversas instituciones y organismos descentralizados que tiene a su cargo funciones de servicio público. La disposición ha originado problemas constitucionales y jurídicos en relación con la determinación de la legislación que les es aplicable a éste tipo de organismos descentralizados, ya que el apartado "B" del artículo 123 constitucional no se refiere a ellos en tanto que la fracción XXXI alude a dichos organismos descentralizados". 9

Consideramos que es correcto los argumentos de anticonstitucionalidad indicada, agregando que el *apartado "B"*, lo único que busca es establecer los principio de una relación de trabajo que surge de una relación especial (Estado-Trabajador).

A manera de ejemplo, ni el ISSSTE, ni la Lotería Nacional tienen la naturaleza constitucional y legal de autoridad por lo que en estricto sentido, no comparten el *Imperium* del Poder Ejecutivo, para efectos de considerar la existencia de un trabajo especial, mismo que en su momento justificó la supresión primero del texto original del artículo 123 y su consecuente adición posterior en un apartado B de los principios especiales que deben regir el trabajo especial. 10

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en consecuencia es aplicable básicamente a los trabajadores de base, porque de acuerdo con la fracción XIV del apartado "B" del 123 constitucional, los trabajadores de confianza disfrutaran de las medidas de protección al salario.

La legislación burocrática tiene como finalidad tutelar el derecho de los trabajadores de base, a los cuales les corresponde los derechos siguientes:

- a) Derecho a la estabilidad laboral;
- b) Derecho al ascenso y su vinculación con el servicio civil de carrera;
- c) Derecho a la jornada de trabajo;
- d) Derecho al salario y otras prestaciones económicas;
- e) Derecho al descanso, vacaciones y licencias;
- f) Derecho al pago de gastos por traslado;
- g) Derecho a permuta;
- h) Derecho a la seguridad e higiene;

9 MORALES Paulín Carlos, *Derecho Burocrático*, Ed. Porrúa México, 1995. p. 111.

10 Idem. *Ob. cit.* p. 111.

- i) Derecho a la seguridad social;
- j) Derechos derivados de los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales.

5. Trabajador de Confianza

Al iniciar este tema de investigación, nos encontramos que siempre se hace referencia a este tipo de trabajadores, de manera excluyente, es decir, tenemos que se les margina de los derechos a que tienen todos los trabajadores, sólo por tener la clasificación de "confianza". Las legislaciones laborales, por su parte cumplen al encargarse de regular a estos empleados. De la bibliografía consultada únicamente el Lic. Nestor de Buen en su obra Derecho del Trabajo les dedica un capítulo, pero desde el ámbito del apartado A del 123 constitucional; también el Lic. Miguel Borrel Navarro en su libro Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho del Trabajo, se refiere a estos trabajadores en una parte del capítulo IV, con lo que podemos apreciar que esta clase de trabajadores, no son nada favorecidos en sus relaciones laborales.

El problema de la denominación de los trabajadores en función de la naturaleza de la relación laboral establecida, suele por la práctica contractual, ser de tres maneras, así tenemos que en la Ley podemos encontrar las siguientes denominaciones:

- a) Trabajador de planta
- b) Trabajador eventuales
- c) Trabajador de confianza.

Para distinguir unos de otros trabajadores se utilizan conceptos de trabajadores de planta o trabajadores de base que es el mismo trabajador, para distinguirlos de los eventuales, los primeros son trabajadores regularmente sindicalizados y gozan de la estabilidad en el empleo, los eventuales también son sindicalizados pero carecen de la estabilidad en el empleo, en tanto que los trabajadores de confianza, no tienen ninguno de los dos derechos en comento.

En tanto que los trabajadores de confianza, esta palabra de "confianza" conlleva la obligación de que todo trabajador sea o no depositario de la confianza del patrón, la de actuar en su trabajo, y aun en su vida particular, en términos que no causen daño de cualquier tipo al patrón, genera un compromiso de lealtad, de mantener informado al patrón de cualquier eventualidad que pudiera ser importancia para éste.

La magnitud de este deber de fidelidad o lealtad que se le debe guardar al patrón, es difícil de medir, e inclusive de retribuir. Puede consistir en la prestación del servicio en forma probada y honesta, desplegando el trabajador su capacidad e interés en la tarea encomendada, puede ser también en el trato, respeto hacia el

patrón, en la no divulgación de aquella información que de conocerse pudiera ocasiona algún perjuicio, al patrón.

La obligación en que se manifiesta principalmente este deber de lealtad son las siguientes:

- ✓ **Guardar los secretos de la empresa,**
- ✓ **Abstención de actos de competencia,**
- ✓ **Obligación de trabajar eficientemente,**
- ✓ **Obligación humanitaria de asistencia,**
- ✓ **Obligación de actuar con honestidad.**

Con relación a la definición de esta clase de trabajadores de confianza nos damos cuenta que la Ley se abstiene de precisar una definición de éstos, podría ser este concepto la solución para que se diera un mejor trato a los trabajadores de confianza, por lo que el legislador en la ley federal del trabajo menciona las funciones que son de confianza y la legislaciones burocrática por su parte hace mención de los puestos que son considerados de confianza.

Tradicionalmente los puestos de confianza son clasificados en los contratos colectivos de trabajo, de forma nominativa, en la mayoría de las veces, no atendiendo a la verdadera naturaleza de las funciones desempeñadas, previstas en las leyes laborales, lo único que se logra conseguir con esta clasificación, es la de diferenciar los puestos que son de confianza y aquellos que son empleados sindicalizados.

A manera de antecedentes tenemos que en el año de 1939, se mencionó que los trabajadores federales se dividirían en dos grandes grupos: los trabajadores de base y los de confianza.¹¹

Y que estos últimos no se les incluiría en los beneficios consignados en el estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en su artículo 8, esto fue el principio del estancamiento en que por años han caído estos trabajadores, ya que la tendencia del legislador ha sido la de limitarles sus derechos.

Lo que nos lleva a hacernos un cuestionamiento. ¿El derecho del trabajo en el campo del trabajador público, a logrado satisfacer las exigencias del trabajador público relativas a lo económico, libertades sindicales, las reglas para la suspensión, rescisión o terminación de sus relaciones jurídicas, el derecho a la huelga, derecho a la Seguridad Social?,

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano. 10ª ed. Ed. Porrúa México, 1997. p. 3112.

Por que sí bien es cierto que se encuentran apoyados en la Carta Magna, también es cierto que con muy poca fortuna, tal parece que la Ley tiene la encomienda de crear en su perjuicio un sistema discriminatorio.

En el año de 1963, se crea la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123 apartado B Constitucional, pero no con muy buenos resultados para los trabajadores de confianza, ya que aún así se les a marginado de algunos derechos importantes como el derecho a la estabilidad en el empleo, para el caso de los empleados que prestan sus servicios al Estado, cuando prestan sus servicios en el sector privado, y tiene el carácter de representantes patronales, no participan en las utilidades.

Lo que creemos es que se necesita un régimen jurídico mucho más benéfico, más justo, más igualitario entre todos los trabajadores de base y de confianza, los cuales deben de gozar de los mismos derechos, siendo la única diferencia entre los trabajadores sus propias limitaciones. Ya que si bien es cierto que ahí trabajadores de confianza con algún rango importante en la empresa o en el servicio público, eso no es impedimento para que causen baja o no se les otorgue beneficios económicos.

El único beneficio del que gozan es el de las medidas protectoras del salario y de la seguridad social, consagrados en la Constitución Política, pero como ya sabemos estas son efectivamente los derechos mínimos a que tienen derecho todos los trabajadores, que por el hecho de trabajar gozan de un sueldo y lo referente a los beneficios de la Seguridad Social.

El haber hecho esta distinción (trabajador de base y de confianza) a traído como consecuencia que el trabajador de confianza, trabaje más tiempo y ganar lo mismo, y en ocasiones hasta ganar menos que un trabajador de base, ya que este último si labora más tiempo, recibe pago por tiempo extraordinario, si labora los domingos se le paga prima dominical y hasta descansos trabajados, lo que no ocurre con un trabajador de confianza, ya que, no recibe nada de lo que se le paga a uno de base, aunque los haya trabajado, es importante resaltar que estamos hablando del trabajador de confianza de un nivel medio, porque el trabajador de confianza con funciones de dirección tiene otros privilegios, acorde a su puesto.

La Ley burocrática a hecho una extensa clasificación de los puestos que son considerados de confianza,¹² como se puede apreciar esto en el artículo 5º de la citada Ley, a diferencia de la Ley Federal del Trabajo en la que únicamente se limita a señalar en su artículo 9º, que son considerados trabajadores de confianza los que realicen las funciones previstas en el citado artículo, y se menciona que son funciones de confianza las de *dirección, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan carácter personal*. Lo que no ocurre en la Ley Laboral Burocrática, que por el contrario, hace una lista de puestos de confianza.

¹² MORALES Paulin, Carlos. Op.cit. p.113

La Suprema Corte de Justicia, al respecto a sustentado diversos criterios sobre esta catalogación de los empleados de confianza, con base en el hecho de que si bien es cierto que los servidores públicos se encuentran protegidos por una legislación que cuenta con principios sociales avanzados, en materia de puestos de confianza estos no son protegidos, por lo que como podemos apreciar, siguen careciendo del elemento principal del derecho del trabajo *que es la justicia social*, visto ya en el concepto de derecho del Trabajo, a que nos referimos con ello.

Un empleado de confianza solo tiene derecho a la vía del amparo indirecto en caso de que sienta que han sido lesionados sus derechos como trabajador, ya que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje se declara incompetente para conocer de los escritos de demandas presentadas por esta clase de trabajadores, con fundamento en la legislación burocrática, otorgándole competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para que resuelva las posibles controversias que pudieran surgir entre el Estado y los Trabajadores de Confianza.

Los trabajadores de la Administración Pública Federal y los del hoy Gobierno del Distrito Federal, es evidente que constituye una clase de trabajadores que se encuentran desprotegidos por las leyes laborales tanto del trabajo burocrático, como la que rige las relaciones en el sector privado, pues a dichos trabajadores no se les aplica la Ley Federal del Trabajo, por estar incluidos en el *apartado "B"*, del artículo 123 constitucional pero curiosamente tampoco se les aplica la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, por disposición expresa en su artículo octavo, salvo exclusivamente para la protección de su salario y de las medidas de Seguridad Social, lo cual resulta jurídicamente inexplicable, ya que los trabajadores de confianza, también se encuentran incluidos en los beneficios que para los trabajadores en general señala la Constitución y Además deben merecer también en el desempeño de sus funciones, la misma protección legal que disfrutaban los miembros del Ejército, Armada y Servicio Exterior Mexicano. Se rigen estos por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, la Ley Orgánica de la Armada de México y por el reglamento del Servicio Exterior Mexicano respectivamente.

6. Trabajador al Servicio del Estado

El concepto de trabajadores del Estado se define de la manera siguiente: aquellas personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente.¹³ Al referirnos a los trabajadores al servicio del Estado, debemos incluir a los trabajadores que prestan sus servicios en los Poderes de la Unión (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial) y desde luego a los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal y algunos otros trabajadores que prestan sus servicios para instituciones.

¹³ Diccionario Jurídico Mexicano Op. cit. p. 3107.

Existe un mundo de trabajadores que prestan sus servicios para el Estado, y por lo tanto son regulados por diversas leyes, *Tenemos entonces que los Trabajadores del Estado son aquellos que laboran entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores...*

Constitucionalmente, solamente ellos serían trabajadores del Estado; los trabajadores a que se refiere el artículo primero de la ley laboral burocrática, mencionan nuevamente a los poderes de la unión, y del Gobierno del Distrito Federal, pero ahora adiciona también el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Junta Federal de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros de hecho este artículo, se puede decir que es inconstitucional porque menciona a otros organismos que no contempla la Carta Magna.

El concepto de trabajador al Servicio del Estado, es muy amplio, en el sentido de que abarca a más trabajadores, el hecho de que la Constitución mencione únicamente a cierto y reducido sector, no debería significar que los demás trabajadores, queden fuera de esta clasificación o no lo sean, lo único cierto es que todos los que trabajen en sectores centralizados, descentralizados, etc., son trabajadores que prestan un servicio para el Estado y por lo tanto, considero que son trabajadores del Estado.

Ahí quienes piensan que para que sean trabajadores del Estado, deben tener la condición de prestar un servicio público (*MARIO DE LA CUEVA DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO*), pero aquí cabe una pregunta ¿Los trabajadores de la Lotería Nacional, los que trabajan del ISSSTE, Pronósticos Deportivos, etc., no dan un servicio al público?, en virtud de un mandamiento del Estado, luego entonces, estos no aparecen dentro de lo que menciona el artículo 123 apartado B Constitucional, considero que no por eso no dejan de ser Trabajadores del Estado. Son una serie de cuestiones no previstas, por el legislador y que ahora puede pensarse en que el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional por el solo hecho de hacer más amplio lo que el constituyente omitió, pero desde luego sin mala fe.

El Lic. Mario de la Cueva, considera que los trabajadores públicos son únicamente los que desempeñan las funciones del Estado, aquellas que no pueden ser cumplidas, sino por la organización nacional, son los trabajadores al través de los cuales se realizan las funciones de los órganos titulares del poder público. 14

Creemos que el Estado, en virtud de que tiene múltiples funciones, tiene que delegarlas en otros entes del gobierno, a fin de cumplir con sus fines, lo que significa que la salud, la educación, la vivienda, la impartición de justicia, la seguridad e incluso el entretenimiento, son actividades que requieren la intervención del Estado.

14 DE LA Cueva, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, 11ª ed. Ed. Porrúa, T.I. México, 1988, p. 545.

Crea órganos nuevos para satisfacer y cumplir con las demandas y exigencias de la sociedad, como lo es también, el hecho de que el país crece constantemente, y en consecuencia requiere de nuevos y mejores servicios que en un principio no se daban.

7. Titular y/o Patrón

En virtud de que el Estado existe solo como una ficción, como un ente abstracto ello significa que requiere de personas físicas que formen parte de éste y en consecuencia exterioricen su voluntad.

Por lo que siendo el Estado una persona moral, considera que su actuación sólo es posible a través de sus funcionarios, que son sus representantes.

El ejercicio del poder público, parte de los fundamentos que expresamente señala la Constitución Política que determina el alcance y contenido del poder estatal, a diferencia de la representación y el mandato que se dan en el campo del derecho privado, que en términos del Código Civil regula intereses particulares y limita sus efectos a lo convenido en el contrato respectivo, además de que en el contrato se requiere la voluntad de personas diferentes, lo cual no ocurre en el ejercicio del poder público, ya que aquí el poder estatal, el órgano y el funcionario integran una sola entidad. ¹⁵

Para el caso de las sociedades, la actuación de sus representantes, si se llegara a exceder de sus facultades, solo obliga a la sociedad en razón del beneficio obtenido si los actos son ratificados; en el caso del mandato, los actos que realice el mandatario excediéndose de los límites del contrato, no obliga al mandante si no se ratifica, lo cual no ocurre en materia del derecho administrativo, en que toda la actuación oficial del funcionario le es imputable al Estado.

El titular de la dependencia es aquella persona física facultada por el Estado para establecer una relación jurídica de trabajo, de servicios, o de cualquier otra naturaleza, entre el Estado y una persona física o moral. Para efectos de nuestra tesis entenderemos por Titular como aquella persona que exterioriza la voluntad del Estado, mediante facultades que le son otorgadas por la Constitución, y que se ejercen con resultados directos en la relación laboral.

En conclusión, el órgano de gobierno, por conducto de la persona física, es el titular de la dependencia, que es el caso correcto, de acuerdo al artículo 1110 del estatuto del servicio profesional electoral, donde la titularidad corresponde efectivamente a la persona moral, ya que es quien se obliga y a la vez puede otorgar derechos, no quien ejerce el nombramiento, porque el titular podríamos llamarle como el instrumento que ejecuta las ordenes que dicta el Estado,

15 DELGADILLO Gutiérrez, Luis H. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2ª ed. Ed. Porrúa, México, 1998 p. 56.

8. Nombramiento

La designación de un funcionario o empleado público supone la existencia del nombramiento hecha por la Administración Pública y desde luego la aceptación del nombrado. Es importante destacar que ésta es una de las facultades del Presidente de la República de acuerdo con el artículo 89 fracción II de la Constitución, la cual consiste en la de nombrar a los altos funcionarios de la Administración Pública Federal y también la de remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

El nombramiento es un documento emitido por un funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las modalidades previstas por la Ley Orgánica relativa y por el presupuesto de la dependencia. 16

Por lo que se refiere a los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley reglamentaria determina las normas para el nombramiento y remoción de los mismos. El nombramiento es una figura jurídica, prevista para los trabajadores que prestan un servicio dentro del Estado.

Otra manera de contratar a los empleados públicos es a través de aparecer en la lista de raya de la dependencia, aun cuando no se precisa con claridad a qué se refiere ese termino de "lista de raya", en lo particular, nos suena como si se hablara de los trabajadores de la construcción, cuando van a solicitar trabajo y el contratista le indica que se anoten en la lista de nomina y se pongan a trabajar para poder percibir un salario.

El nombramiento tiene consecuencias jurídicas laborales que pueden ser similares a las que se dan entre los trabajadores que prestan sus servicios en el sector privado. Entenderemos entonces que *el nombramiento* es el mecanismo utilizado por el Estado para que un trabajador preste sus servicios en la Administración Pública.

El nombramiento en sentido estrictamente positivo sería el acto jurídico por medio del cual una persona establece con el Estado una relación de carácter laboral. 17

Con motivo de algunas resoluciones dictadas en amparo se ha llegado a la conclusión de que el nombramiento, ya no es un documento lo suficientemente contundente para acreditar que exista una relación de trabajo, aun cuando cumpla con los requisitos que indica el propio artículo 15 de la legislación burocrática, en el cual se debe indicar.

16 CANTON Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático 2ª ed. Ed. Pac. México, 1985. p. 85.
17 REYNOSO Castillo, Carlos. Curso de Derecho Burocrático Ed. Porrúa, México, 1999 p. 65.

1. Datos generales del trabajador,
2. El servicio que a de prestar,
3. El carácter del nombramiento (definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo por obra determinada),
4. La duración de la jornada de trabajo,
5. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir,
6. El lugar en donde prestará sus servicios.

Ahora los tribunales competentes están pidiendo que el trabajador tenga un servicio personal y una relación de subordinación.

Al respecto, consideramos que debería reformarse la ley burocrática del artículo en comento para que el nombramiento cumpla con estos dos requisitos que ahora están solicitando los tribunales del trabajo, para que el titular pueda agregarlo al nombramiento y de este modo, cuando se dé el caso de alguna controversia el documento cumpla con los lineamientos que señala la Ley burocrática y no se perjudique al empleado.

Los elementos jurídicos del nombramiento, tanto la ley de servidores públicos, así como las leyes administrativas relativas a la función pública, señalan al nombramiento o "acto de ingreso" a la función pública, como el más importante de los actos administrativos y como el medio formal para seleccionar a los servidores públicos del Estado.

Es importante destacar que el nombramiento es un acto administrativo por medio del cual el aspirante al puesto público, es investido para que pueda actuar dentro de una determinada función pública.

El artículo 12 de la Ley burocrática señala que:

"Los trabajadores prestaran sus servicios en virtud de un nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en la lista de raya de los trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo."

Los elementos del nombramiento son:

- ✓ Debe ser hecha por persona facultada para ello,
- ✓ El nombramiento conlleva la aceptación del nombrado,
- ✓ El nombramiento se da para altos funcionario de la Administración Publica Federal, los trabajadores de confianza así como de base.

En conclusión, podríamos definimos al *nombramiento*, como el acto jurídico por medio del cual una persona física denominada titular de la dependencia, facultada por el Estado, da su consentimiento para que una persona física ingrese a prestar un servicio personal y subordinado a favor del Estado.

9. Inamovilidad

En la actualidad el derecho laboral a creado el mecanismo de protección al trabajador del servicio público de base, denominado como *inamovilidad*, y es un derecho que se da a partir de que el trabajador de base cumple seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente,¹⁸ lo que significa que solamente podrá salir de su empleo bajo causas imputables a él mismo es decir, cuando se encuadre su conducta a uno de los supuestos que señala la ley burocrática laboral para que causen baja. (artículo 46 ley burocrática).

La inamovilidad no opera para los trabajadores de confianza que prestan un servicio para el Estado, así tenemos que este tipo de trabajador puede ser dado de baja, por el solo hecho de que se les pierda la confianza, inmediatamente se procederá, a instrumentar el procedimiento respectivo para que sea dado de baja del servicio público.

Entendemos entonces por inamovilidad, como aquel derecho que tienen los trabajadores de nuevo ingreso, a permanecer en forma definitiva en su empleo, una vez que se les otorga la base. Equivaldría esto en el ámbito de la Ley Federal del Trabajo, al contrato de trabajo por tiempo indefinido.

Su antecedente legal de la inamovilidad, empezó desde la Ley de 1938, 1941 y la actual de 1963, donde se estableció la inamovilidad de los Servidores Públicos, en el artículo 6 de la Ley laboral burocrática señaló que los trabajadores de base, sería inamovible. Para el caso de los trabajadores de nuevo ingreso éstos no gozarán de este derecho, sino hasta pasados los seis meses de servicio, y sin que sé de una nota desfavorable en su expediente.

10. Sanción

De acuerdo al maestro *Eduardo García Maynez* la sanción es una consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce, en relación con el obligado, a efecto de mantener la observancia de las normas, responder al orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal. ¹⁹

Así, tenemos entonces que el fin perseguido con la imposición de sanciones es:

- ✓ Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el *cumplimiento forzoso de la Ley*.
- ✓ Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económica equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación de daño o indemnización.

¹⁸ CAVAZOS Flores Baltasar *Los trabajadores de confianza* Ed. Trillas México, 1993. p. 35.

¹⁹ DELGADILLO Gutiérrez Luis H. *Op. Cit.* p. 105.

- ✓ Pero cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como pueden ser la destitución, la inhabilitación o si el daño fue de consecuencias graves para el Estado la sanción puede ser inclusive la privación de la libertad.

Las sanciones únicamente deberán tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, ya que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, y aunque se obliga al servidor público a realizar una conducta equivalente a la lesión, a los valores fundamentales de lo que es la función pública ya estaría producida, por lo que el incumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción. 20

La doctrina por su parte clasifica las sanciones de acuerdo a diversos criterios como lo son: el órgano competente para su aplicación, que distingue entre las sanciones judiciales y las sanciones administrativas, por la naturaleza de su contenido, que se agrupan en pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas de otros derechos, y el de la naturaleza de la obligación infringida, que las identifica como sanciones, civiles, penales, administrativas,

Visto lo anterior, trataremos de abundar un poco más en esta clasificación de las sanciones pero de una manera sencilla:

Según la naturaleza del órgano competente para su aplicación, la disciplina es una sanción administrativa, puesto que su determinación es materia de una autoridad que la impone en sede y conforme a procedimientos administrativos, independientemente de que la resolución que la contenga puede ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo.

No le conviene, pues, al poder público tener servidores públicos que no respeten la Ley y en consecuencia que no se les castigue o aplique la Ley. Por lo tanto reacciona contra la persona en falta mediante penas. Estas penas tienen su razón de ser de acuerdo con el fin que persigue el Estado, el cual es el mejoramiento del servicio. Luego entonces tenemos que las sanciones presentan la característica particular que es la de preservar el correcto ejercicio de la función pública.

Es preciso aclarar que dentro de las sanciones administrativas la doctrina diferencia las disciplinas de las de la policía, a partir del estado de sujeción que tenga el infractor. Dentro de la doctrina administrativa encontramos diferentes concepciones al respecto, dentro de las que tenemos la que nos dice que "*las sanciones disciplinarias contravencionales son compatibles con las sanciones administrativas disciplinarias.*"

20 Idem., p. 106.

Por un mismo hecho y sobre un mismo sujeto pueden caer ambas sanciones". Otra doctrina hace referencia a que "... la relación de servicio del derecho público implica necesariamente una fidelidad y una devoción especiales. Cualquier contravención no representa, un desorden que se ha de reprimir, sino que ese hecho aislado tiene una importancia mucho mayor, por lo que se tiene que actuar de inmediato sancionado a estos servidores públicos, mediante penas, con el fin de mantener el orden en el servicio".

Carlos María Saenz, hace la aclaración al respecto diciendo que "... tanto las sanciones civiles como las penales se basan en el poder del imperio que ejerce el propio Estado sobre todos sus miembros, mientras que las sanciones disciplinarias tienen su base en la potestad especial de imperio que practica el Estado con respecto a las personas que forman parte de la administración".

Las sanciones administrativas aplicables por cometer infracciones a la disciplina en el servicio público, se clasifican de acuerdo a su contenido en:

1. Resarcitorias,
2. Restrictivas de la esfera jurídica.

Pero existen otras clasificaciones que sobre las sanciones se han hecho y así tenemos entonces que las penas disciplinarias formales se dividen, según las dos formas que la disciplina puede optar para tratar de obtener su fin en:

- a) *Correctivas*, procede mediante la advertencia, el apercibimiento, las multas y los arrestos.
- b) *Disciplina*, opta por el hecho de excluir del servicio, conocida como la *destitución depurativa*.

El maestro Gabino Fraga, dice que "*Esta responsabilidad puede en unos casos traer como consecuencia en algunos casos la terminación de los efectos del nombramiento.*"²¹

En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que lo amerita es una pena jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta".

De acuerdo con los efectos de las sanciones éstas pueden ser de tres maneras correctivas, expulsivas y represivas.

1. *Correctivas*: éstas se manifiestan mediante una amonestación, el apercibimiento, la multa, la postergación del ascenso, el traslado, la retrogradación en el escalafón, la suspensión del cargo o estipendio;
2. *Expulsivas*: comprenden a la cesantía o remoción y la exoneración destitución y por ultimo tenemos a,

²¹ Idem, p. 141.

3. Represiva la cual se constituye en el arresto.

El Lic. Rafael Bielsa considera que las sanciones disciplinarias solo son correctivas y expulsivas, y nos dice que la Administración empieza por aplicar correcciones, es decir, medidas disciplinarias que tiene por objeto regular la conducta del servidor pero, cuando estas resultan poco efectivas, en el sentido de no conseguir corregir la conducta del trabajador, entonces aplica otra pena disciplinaria mucho más severa que tiene otro efecto y forma la cual consiste en expulsar al trabajador del servicio público.

El Lic. *Carlos María Saenz*, refiere que las penas correctivas se aplican al funcionario, castigándolo, pero sin ser separado de su empleo, mientras que las expulsivas tienen como finalidad el alejamiento total y definitivo del trabajador de la administración.

Así tenemos que se trata de una infracción cuando afecte únicamente el buen ejercicio de una relación funcional de los servicios, es decir, que se produzca en el ámbito de las relaciones de servicio público entre el Estado y sus trabajadores, la sanción correspondiente, tendrá la característica disciplinaria, ya que con esto tiende a encaminar el correcto funcionamiento del servicio en que se producen.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentran seis diferentes sanciones en materia disciplinaria, las cuales se encuentran previstas en el artículo 53, y son las siguientes:

Artículo 53. Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

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

Adoleciendo de que aquí no se indica la imposición, por la sanción cometido por el servidor público, tenemos que podemos establecer de acuerdo con las características de la infracción, la autoridad administrativa puede imponer cualquiera de las ellas o varias al mismo tiempo, pero con la única condición de que funde y motive su determinación, para imponer una o varias sanciones. 22

22 *Idem.*, p. 111.

11. Cese

Este concepto podría ser el despido por causas imputables para el trabajador del servicio público cuya aplicación se fundamenta en la Ley Burocrática; esta es la manera de revocar los derechos que en un principio otorgo el Estado, por conducto del funcionario investido de facultades para contratar los servicios de un particular.

El cese es el instrumento utilizado por el Estado para dar de baja a un empleado por causas imputables al propio trabajador y sin responsabilidad para el patrón, pudiendo ser las siguientes causales:

- ✓ La renuncia voluntaria,
- ✓ La muerte del trabajador,
- ✓ Que incurra en alguna de los supuestos previstos en el artículo 46 de la Ley laboral burocrática.

Las "*causas justas*", que son la renuncia voluntaria que presenta el trabajador, que en el primero de los casos se presenta ante el titular de la dependencia, como acto unilateral, es decir, aquí no interviene la voluntad del Estado, para separar al trabajador de su empleo, otro supuesto lo es la muerte del trabajador, como causa de fuerza mayor o fortuito, ajena a la voluntad de las partes, y por último las ya contempladas en el propio ordenamiento legal burocrático (artículo 46 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado).

Para proceder a la baja del trabajador con apego a la Ley, esta se debe de sujetar, a cualquiera de los supuestos mencionados con anterioridad y los previstos por la Ley, de no ser así, el cese del empleado, sería injustificado, se violaría la norma legal aplicable.

12. Responsabilidad

Desde los tiempos más remotos la responsabilidad a sido un concepto que se ha integrado en la vida cotidiana del hombre, como un importante elemento de equilibrio dentro de la vida social. Aún antes de conocer el contenido de este concepto, el hombre ya actuaba responsable en el marco de un orden social, es decir, la palabra responsabilidad era visto como un sinónimo de buena conducta que debía observar dentro de la sociedad en la que actuaba, y que al mismo tiempo determinaba los ámbitos de su libertad, establecía sus obligaciones ante la sociedad. Etimológicamente la expresión "responsabilidad" proviene de la raíz latina "*Spondeo*", de la voz "responderé", la cual significa responder, esto es, estar obligado. A través de esta expresión el derecho romano preclasico vinculó solamente al deudo con su acreedor.²³

²³ PEREZNIETO Castro, Leonel. Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, Ed. Porrúa México 1987 p. 35.

La responsabilidad ha sido íntimamente ligada a la moral, la religión, los usos y convencionalismos sociales, así como desde luego al derecho y al buen gobierno, conformando un amplio orden normativo que establece las pautas de conducta que armonizan y conjugan las aspiraciones individuales con las necesidades sociales.

Todo orden *Jurídico-Político* es un orden de dominio, esto significa que algunos hombres de la sociedad tienen un poder relevante sobre la vida de los demás. De aquí la importancia de tener que regular la conducta de estos hombres que se convierten en dirigentes de la sociedad.

La responsabilidad está expresada en la Biblia Judía, en el Código de Hamurabi, en las Constituciones Griegas de Solón, en el Derecho Romano clásico, fue recogida por las doctrinas que le dieron origen a los sistemas jurídicos de Alemania, Francia y España, los que moldearon y dieron forma y contenido a nuestras instituciones jurídicas.

En el Derecho Romano se multiplicaron las disposiciones protectoras de los intereses del Estado y la ciudadanía de la desleal e indebida gestión de sus empleados. Cobra especial relevancia lo ocurrido en la Constitución del emperador Zenón, y consideramos oportuno citar algunos pasajes importantes de lo ocurrido en el año 475 d. de c., quien estableció la obligación de los funcionarios civiles y militares de permanecer por 50 días en los lugares que administraron una vez concluida su gestión, a fin de responder a las posibles querellas que se presentaran en su contrata. ²⁴

Es importante destacar que el derecho romano es considerado el punto de incursión de diversos sistemas jurídicos entre los que destacan los de Europa. Su estructura y principios inspiraron la conformación y dieron contenido al derecho Español, el cual es el antecedente directo de nuestro ordenamiento jurídico.

En la actualidad el hecho de prestar un servicio para el Estado, nos ha sujetado a una regulación especial en razón de una participación en el ejercicio de la función pública, así tenemos entonces que cuando en el ejercicio de sus funciones el servidor público no cumple con las obligaciones que la Ley les impone, genera con ello responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o incluso del propio Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en función del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación ó de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

El Lic. *Gabino Fraga*, se manifiesta señalando que *"...la falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo"*.

²⁴ *Ibid.*, p.36.

Cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumple con las obligaciones que el estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el ejercicio de la función pública la naturaleza, de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Cuando el servidor público comete un delito o lesiona valores protegidos por la ley penal, ello da origen a la responsabilidad de carácter penal, y por lo tanto le serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esta naturaleza.

El otro tipo de responsabilidad es el que se conoce como responsabilidad civil, y surge por las lesiones que sufre el patrimonio del Estado, o cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, de acuerdo al principio de la *lex Aquilia*, la cual dice "...*aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo*".²⁵ Así también lo señala el artículo 1910 del Código Civil Federal al regular la responsabilidad civil, en que se plantea la exigencia de una acción que cause daños en la esfera jurídica de una persona sin derecho y sin otra justificación, como pudiera ser el caso fortuito o fuerza mayor.

En conclusión, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes responsabilidades: Penal, Civil, Política y Administrativa, de donde las dos primeras se regulan por las Leyes de la materia, es decir, por el derecho penal y por el derecho civil, y las dos últimas se reglamentan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título IV de la Constitución Política Mexicana.

13. Función Pública.

El distinguido jurista, Lic. Mario de la Cueva, nos indica que no se conoce ninguna historia detallada de lo que ya la doctrina francesa denomina "*la fonction publique*", lo que sí se conoce con precisión es que en el siglo XIX, los civilistas entregaron al Derecho Administrativo la relación de Estado con sus trabajadores, ya que antes el derecho civil regulaba esta relación, pero en virtud de que los servidores públicos cumplían con funciones de esta naturaleza, esto traía como consecuencia que fueran relaciones de derecho público. Las consecuencias que se produjeron con la asimilación de la relación en favor del Derecho Administrativo fueron que:

Primeramente la voluntad del trabajador desapareciera casi en su totalidad, al momento de realizar el servicio público y en segundo lugar tenemos que el Estado exigiera con intensidad cada vez mayor una subordinación casi incondicional a sus mandamientos, expresados en forma individual, mediante circulares o en reglamentos, que se creara en una jerarquía inalterable, que el trabajador sometiera su conciencia a la política estatal y que aceptara el principio de la devoción al servicio.

²⁵ DELGADILLO Gutiérrez, Luis H. *Op. cit.* p. 23.

Para el Dr. *Guillermo Haro Belchez* y en sentido objetivo puede entenderse como función pública el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores,²⁶ en consecuencia, el régimen jurídico aplicable a estos, es especial por tratarse de trabajadores que prestan un servicio para el Estado.

El único inconveniente de esta definición es que se circunscribe a los empleados de la Administración Pública (o sea Poder Ejecutivo) excluyendo a los empleados de los Poderes legislativo y judicial y de otros órganos como el Instituto Federal Electoral. Lo que no ocurre con las definiciones que dan los Licenciados *Gabino Fraga* y *Andrés Serra Rojas* quienes coinciden en señalar, que la función pública es la relación jurídica que se forma con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores.

Por su parte el Dr. *Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez*, a señalado que se identifica la función pública como el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus empleados. Resulta incorrecto, ya que el concepto de función pública comprende la manifestación externa del poder del Estado, no su estructuración externa, ni mucho menos la situación jurídica de sus partes y menos aun el conjunto de funcionarios; por lo tanto cuando se trata de la situación jurídica de los trabajadores del Estado, más que estudiar la función pública, lo que se debe estudiar es su régimen jurídico frente al Estado, pero visto éste como Patrón. ²⁷

Para comprender lo que es la función pública debemos definir \neq por separado esta palabra, entendiendo entonces que la función significa: la acción, actividad, ejercicio, y la palabra público (*proviene del latín publicus*) es lo referente al Estado, ²⁸ de lo que pudiéramos concluir entonces que la función pública es el ejercicio o actividad del Estado realizada a través de sus órganos y que se exterioriza su voluntad por conducto de sus titulares.

El órgano como parte integrante de uno de los elementos de la Administración Pública con otra faceta de la personalidad del Estado y el titular son dos cosas distintas, ya que el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia que le otorgan facultades el Estado y el titular representa una persona en particular que puede ir cambiando sin que se altere la continuidad del órgano del Estado, cuyo objetivo es el de exteriorizar la voluntad y dirigirla a la satisfacción de sus intereses personales como órgano del Estado.

El Estado no tiene límites para realizar cualquier actividad que considere de su interés, ya que según sea el caso, puede únicamente requerir de los servicios de personas necesarias, para que realicen la función pública, siendo esto a través de distintas maneras, tales como contratos administrativos y contratos privados pero sin incorporarlos a su servicio como sus trabajadores.²⁹

²⁶ DELGADILLO Gutiérrez, Luis H. *Elementos del Derecho Administrativo*, Ed. Limusa, México p. 145

²⁷ MORALES Paulín, Carlos. *Op.cit.* p. 92.

²⁸ HARO Belchez, Guillermo. *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, INAP. España, 1982 p. 329.

²⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, *Op. cit.* p. 1498.

Resulta de suma importancia para nuestro tema, el recordar la naturaleza jurídica del acto creador de las relaciones del Estado con sus empleados. En este sentido el Dr. *Gabino Fraga* señala la tesis que al respecto se ha sostenido la cual indica que es "...un acto unilateral del Estado", y sostiene además que es contractual, y la considera como un acto condición.

El Dr. *Andrés Serra Rojas*, por su parte agrega otra más la cual se le conoce como estatutaria, y la explicaremos de manera concreta las tesis:

La primera tesis del Dr. *Gabino Fraga* considera a la relación de trabajo de los empleados públicos con el Estado diciendo que es un acto unilateral que impone el Estado; ya que es él, quien fija las condiciones de trabajo, sin que medie la voluntad del trabajador; y el sujeto únicamente participación cuando exteriorizar su voluntad, es decir, no opina, así pues él empleado público no participan en nada para fijar las relaciones de trabajo, el se concreta, en brindar el servicio como al Estado le interesa esto de hecho no es nuevo o exclusivo del sector público, ya que también se da en el servicio privado, porque si el trabajador, no esta conforme con las condiciones que se le imponen simplemente no acepta y por consiguiente no ingresa al centro de trabajo.

La segunda es la que se refiere a la tesis contractual y establece como su nombre lo indica, que la relación laboral es un concurso de voluntades del Estado y sus empleados³⁰; la tesis número tres la que se le conoce como un acto condición y que es llamada por el Dr. *Serra Rojas* como la teoría mixta...

"...derivada de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina o sea condiciona la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes que regulan la relación establecida; la cuarta y última tesis son la que se refiere como complemento de la anterior conocida como la teoría del estatuto legal y reglamentario la cual sostiene que las relaciones del Estado con sus empleados se rigen por las normas jurídicas preexistentes al momento de la relación.

Podemos apreciar, que existe una variedad de tesis que buscan explicar, este vínculo que se da entre el Estado como patrón y sus servidores públicos y que desde luego a unos convence una tesis a otros los convence otra, pero considero que lo importante y que hay que destacar, es que todas coinciden en que sí se da una relación de trabajo, con una total independencia en el sentido de que quien impone las condiciones de trabajo, es el Estado como autoridad rectora de la sociedad quien decide las condiciones de trabajo.

³⁰ MORALES Paulin, Carlos, *Op. cit.* p. 94.

14. Estabilidad

La doctrina se apoya originalmente en teorías desarrolladas principalmente en Europa, las cuales tratan de definir, justificar y argumentar la naturaleza jurídica del derecho de un trabajador a permanecer en su puesto de empleo, considerándolo inclusive como propietario o dueño del empleo, otras veces como la posesión del empleo, o inclusive como encontrando la razón en algo que se le denominaba como parte de la comunidad de la empresa, como algo que debe pertenecer a la dependencia o empresa. Como quiera que sea, este tipo de planteamientos o denominaciones precursoras de la estabilidad permitiría orientar las concepciones de una manera amplia tratando de justificar normas jurídicas protectoras frente a cualquier modalidad de ruptura de las relaciones laborales, o inclusive de una manera mucho más restringida, encontrando su justificación en las normas protectoras de una de las más importantes modalidades de ruptura, conocida como "el despido".

Para proteger a los trabajadores en su empleo y/o permanencia en el mismo, se creó ésta figura jurídica, la cual se ha constituido ya como un principio a favor de los trabajadores de base que prestan un servicio para el Estado, así pues la idea de la permanencia de un trabajador en su empleo era un principio que el derecho debía proteger, dejando solo a casos excepcionales la posibilidad de extinguir una relación laboral. ³¹

La temporalidad se somete a reglas muy claras que limitan la voluntad de las partes, por lo que la duración en el empleo no precisamente dependerá del patrón, ya que se dan una serie de factores ajenos a la voluntad de éste, los cuales se refieren fundamentalmente a la duración de la relación de trabajo, la cual descansa principalmente en el reglamento interior de trabajo consistentes en la subsistencia de las condiciones que le dieron origen.

Una clasificación que los estudiosos latinoamericanos han hecho de ésta, es la que dice que hay dos tipos de estabilidad:

- a) La estabilidad absoluta,
- b) La estabilidad relativa.

a) La estabilidad absoluta, es aquella que en algunos casos el empleador (el patrón) sólo podría tomar la iniciativa de ruptura de la relación laboral, solo cuando hubiera cometido el trabajador una *causa justa*, previamente tipificada en la legislación laboral, el no respeto de esta condición de fondo acarrearía la nulidad del despido, con la consiguiente necesidad de la reinstalación del trabajador a su puesto, sin olvidar las posibles sanciones pecuniarias que acarrea, la *no-reinstalación*.

³¹ REYNOSO Castillo, Carlos. *Op. cit.* p. 94.

- b) Con respecto de la estabilidad relativa, la reintegración del trabajador a su puesto, no necesariamente es la consecuencia de la *no-observancia* por parte del empleador de las condiciones de fondo y forma de despido salvando de este modo el derecho del empleador a oponerse a una reintegración, lo cual se traduce solamente, en un aumento en el costo de la indemnización respectiva.

No falta quien habla en este sentido de la estabilidad relativa propia, para distinguirla de la impropia, en donde aún sin causa justa podría el trabajador romper la relación laboral, la cual se ocasiona solamente en el aumento en cuanto al monto de la indemnización solicitada.

Hay otras teorías que señalan que la realidad económica de nuestros tiempos ha surgido como otro mecanismo de protección de la estabilidad en el empleo, pero consideramos que por más protección que ésta brinde, no garantiza la conservación eterna del empleo, ya que el empleador si cumple con la indemnización que marca la Ley, queda exento de la reinstalación en el empleo.

En torno a la idea de protección de la permanencia de los trabajadores del Estado en sus puestos, las legislaciones laborales burocráticas, y en especial la de México no ha sido la excepción, ya que construyeron un régimen jurídico más protector de este derecho; a permanecer en la fuente de su trabajo, impidiendo y limitando las facultades discrecionales del empleador, para este caso el Estado, para tomar la iniciativa de una ruptura de la relación laboral debe previamente observar que la conducta del trabajador sea una causa justa para evitar problemas de carácter económico, con el trabajador.

En nuestro país, la ley burocrática señala como principio que todo trabajador de base, será inamovible y que ésta inamovilidad se logra una vez que el servidor haya cumplido por lo menos con seis meses de antigüedad en el puesto. ³² Esta situación ha venido cambiando por la jurisprudencia, la cual muchas veces ha venido agregando requisitos adicionales al servidor público para alcanzar su inamovilidad.

Un problema nuevo que se ha presentado, es lo relativo a la interpretación de los Tribunales Federales de Conciliación, quienes han señalado que no basta ahora, con el solo transcurso del tiempo para alcanzar la base, y la consecuente inamovilidad, sino que ahora no debe haber alguna nota desfavorable, dentro de su expediente, por que si la hubiera, esto sería suficiente para que no se le otorgue la inamovilidad, en el empleo. Otro problema también es el hecho importante que rodea este tema de la inamovilidad, es en el sentido de que a partir de cuándo se computan los seis meses, si es a partir del primer ingreso o solamente se contabilizarán aquellos seis meses cuando se transcurran en un puesto por tiempo indefinido; en este sentido la interpretación que los Tribunales han señalado es en el sentido de que los seis meses, se deben computar a partir de que se haya otorgado la base.

³² Idem. p. 96.

CAPÍTULO II

La Figura Jurídica del Servidor Público

A) Evolución

Nueva España

Al estar investigando sobre los antecedentes de los servidores públicos un texto señala que hay dos caminos que se dividen en la Constitución mexicana de 1824. De ellos uno nos lleva a sus inicios con el denominado "*Juicio de Residencia y Visita* de la España Colonial, el otro tiene su procedencia en la Isla de Bretaña y se le conoce como la figura de *impeachment*".³³ Por lo que para los efectos de nuestro trabajo de tesis, abordaremos lo referente al *juicio de residencia y Visita*.

Con el objeto de abordar el tema correspondiente a mi trabajo de tesis comenzaremos conociendo a esta figura jurídica denominada como Residencia, la cual era aplicada a los servidores de la Nación, durante la época de la Nueva España. Así pues tenemos que el juicio colonial español de la residencia tenía dos objetos: el primero de ellos era cesar los actos violatorios de los servidores públicos y como número dos investigar las conductas ilegales de los servidores de la Corona, imponiéndoseles en caso de ser responsables penas, las cuales consistían en el resarcimiento pecuniario, inhabilitación perpetua, destierro o incluso la pena de muerte en caso de que haya sido muy grave la pena cometida por el trabajador de la corona.

Las personas que eran sometidas al juicio de residencia y salían sin ninguna responsabilidad de éste, sentían que esto era motivo de honor y satisfacción para ellas, de tal suerte que el juicio de residencia no era visto con desagrado por parte de los funcionarios públicos, que si estaban seguros que habían procedido con honestidad, éste juicio significaba un motivo incluso de halago.

Sobre el origen de la *Residencia*, se piensa que ésta institución nació en España aproximadamente en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica; al nombrar a Nicolás de Ovando, Gobernador de Indias, quien recibió instrucciones para efectuar *Residencia* a su antecesor, Francisco Bobadilla, y con este acto quedó establecido el juicio en comento, para todos aquellos funcionarios que llegaran a formar parte de la Corona.

**Figura jurídica de origen ingles definido por Hallam como una solemne acusación contra cualquier individuo hecha por la Cámara de los Comunes, ante la barra de los Lores.*

33 MORALES Paulín, Carlos. Derecho Burocrático. Ed. Porrúa México, 1999. p. 344.

Por su parte, el Dr. *José Barragán*, asienta que el juicio de residencia tiene sus orígenes en el Derecho Romano, el cual se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia en el Nuevo Mundo descubierto, terminarían estableciéndose en lo que hoy es México, en donde se aplicaría hasta llegar a la independencia.

Del autor citado en el párrafo anterior, debemos destacar dos referencias importantes:

1. La aplicación del juicio de residencia en el territorio conocido en España como indiano y,
2. La regulación de este juicio a través de diversos cuerpos legislativos, de entre los que destacan la Recopilación de Leyes de Indias, ordenada por Real Cédula, expedida por Carlos II, el 18 de mayo de 1680.

Sobre lo referente al primer punto, es preciso señalar que el primer Juicio de Residencia en este continente tuvo como presunto responsable a Hernán Cortés. Esta *residencia* fue ordenada por Carlos V, como consecuencia de los informes que le enviaron los enemigos del conquistador, aprovechando la ausencia de éste en México, pues durante veinte meses, había emprendió una desafortunada expedición por Centroamérica.

El Juicio de Residencia que se le buscaba aplicar a Cortés, estuvo lleno de obstáculos, ya que de los tres altos comisarios que habían sido designados, ninguno de ellos hizo cosa alguna. El primero de ellos de nombre Luis Ponce de León, llega el 2 de junio de 1526 y 18 días después de haber desembarcado murió, a causa de una epidemia desconocida la cual mató a otros 30 colaboradores más, que venían en la misma embarcación. Los enemigos de Cortés, manejaron la versión de que éste había envenenado a Ponce de León. En su testamento éste último (Ponce de León) nombró a Marcos Aguilar, antes de morir, como su sucesor; pero la desgracia no los dejaba, para cuando este fue nombrado sucesor de Ponce de León, tenía ya tuberculosis, y murió el día 1º de marzo de 1527. Este también presintiendo su muerte, nombró a su sucesor, el cual recayó en la persona de Estrada, quien se limitó a perseguir a Cortés hasta que abandonara la Ciudad de México y se retirara a su casa de Coyoacán. ³⁴

De esta frustrada *Residencia*, resulta la decisión del rey de revocar los poderes del gobierno de Cortés como resultado del juicio y nombrar la primera audiencia gubernativa, que demostró los fracasos de los gobiernos colegiados sirviendo de tesis para la llegada de la figura del virrey. Pese a que esta primera *Residencia* no alcanzó a explicar la verdad jurídica del expediente, esta figura se fue perfeccionando poco a poco a través de su reglamentación para tierras americanas, de tal suerte que el Libro 5º, Título 15 de la recopilación de Leyes de Indias, trata de las Residencias y Jueces que la han de tomar.

³⁴ SCHARMAN Joseph, *México tierra de volcanes*, Traducción de Carlos de Mara y Campos 8ª ed., Ed Porrúa, México 1969. P. 90.

Por su importancia, mencionaremos algunas de las disposiciones:

La primera Ley ordenó que la residencia de los Virreyes debería quedar asentada en un término de 6 meses, con el objeto de dar seguridad de sus resultados a los ministros y vasallos de las indias. La Ley tercera establecía el que se les practicara juicio de residencia antes de que salgan de sus ciudades, con motivo del traslado de sus funciones a sus presidentes, oidores, alcaldes del crimen y fiscales promovidos de una audiencia a otra. La Ley cuarta indicaba el deber de seguirse éste juicio de residencia a los gobernadores que habiéndose designado por tiempo indeterminado fueran removidos del cargo; La residencia debía ventilarse ante audiencia del Distrito en que residan los gobernadores, la Ley quinta por su parte señalaba que para el caso de que fueran cargos perpetuos, la residencia se practicaría cada 5 años, la Ley Veintisiete consignaba que la residencia debería ser objeto de publicidad a efecto de que los indios tuvieran conocimiento de ello. La Ley Veintinueve disponía de un término de sesenta días para la residencia siempre y cuando no existieran demandas públicas, pues para el caso de existir éstas, el término se podría ampliar a otros sesenta días más. La Ley treinta y dos imponía a los jueces de residencia, el procurar averiguar los buenos y los malos procedimientos de los residenciados. La Ley treinta y cuatro, obligaba a los jueces a remitir a los tribunales de cuenta los adeudos y faltantes de la Hacienda.

En conclusión y a manera de resumen tenemos que las principales características jurídicas del *Juicio de Residencia* son:

1. El carácter universal e ilimitado de la responsabilidad, lo que significa que investigaba a cualquier funcionario de la Corona, sin importar la jerarquía que tuviera dentro de ésta, forma de nombramiento o fuero.
2. El carácter de publicidad, que obligaba a difundir el inicio del *Juicio de Residencia*, a través de pregón, con la finalidad de que se presenten todas aquellas acusaciones de que se tuviera conocimiento, para poder enjuiciar al funcionario.
3. La residencia obligaba y eran sujetos obligados todas las autoridades, sin importar jerarquía, nombramiento.
4. Carácter inquisitivo a pedimento de su parte,
5. El carácter de restitución de los derechos violados. ³⁵

³⁵ Varios Autores, Responsabilidades de los Servidores Públicos. Pág. 29 y s.

Para concluir con este punto podemos decir, que el *Juicio de Residencia* fue una verdadera institución popular, que en su época sirvió para evitar en lo posible, los manejos impropios de una administración que actuaba lejos de los órganos originales, es decir de aquellos que les otorgaron la facultad de acción y de poder.

La *Visita*, ésta se desarrollaba en forma secreta y abarcaba a todos los servidores públicos de una región o provincia, ninguno de ellos en particular sabía si se le hacían cargos, de qué, ni por quien, ni aun después de que se le encontraba culpable si fuera el caso, y se le sentenciaba, no por el visitador, quien formulaba el sumario, ya que se limitaba su trabajo a recolectar todos los elementos necesarios para proceder a la elaboración de la sentencia, el visitador finalizaba su trabajo al remitir cerrado y sellado la documentación en cuestión, al Consejo de Indias, quien era el órgano facultado para sentenciar.

2. Independencia

A partir de que el Estado mexicano adquiere su libertad, como nación libre y soberana, con el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocida esta como la Constitución de Apatzingan de fecha 22 de octubre de 1814, se da por primera vez la responsabilidad de los funcionarios públicos, en la cual se determinaba la responsabilidad de los servidores públicos mediante el *Juicio de Residencia*, el cual se aplicaba a los titulares de los ministros, diputados, miembros del Supremo Gobierno*, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y en general a todo empleado público, con fundamento en los artículos 59, 196, y 224 del decreto vigente en aquella época (1814).

Este *Juicio de Residencia* se tramitaba ante el que se conocía como Tribunal de Residencia con una inspiración y procedimiento heredado de la colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación como servidores públicos.

Adicionalmente, se señalaba en el artículo 59 de nuestra primera Constitución que los diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo por sus opiniones, que en el ejercicio de sus funciones expresaron; pero sí estaban sujetos al Juicio de Residencia por lo que toca a la Administración Pública; así mismo podían ser acusados durante el desempeño de sus funciones como diputado por delitos que se conocían como *Herejía* y *Apostasía** y por lo que corresponda al Estado, los cuales son los relativos a la *infidencia, concusión conocida esta como exacción cometida por un funcionario público, cuyos sinónimos son la malversación, depredación, peculado, extorsión, prevaricación, bandidaje, y la dilapidación entendiéndose por esto, la acción de malgastar, derrochar, disipar, para nuestro caso las arcas del Estado.*

*El Supremo Gobierno, fue un intento de poder ejecutivo en forma colegiada, que se dio durante el México independiente.

*Error en materia de fe.

*Acción de apostar.

El artículo 224 disponía que el Tribunal de residencia conocería privativamente en las causas que involucre a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

La residencia que tiene sus orígenes en el Derecho Romano, se consagra en las Siete Partidas, así como en otros cuerpos legales de carácter español, que al extenderse al nuevo mundo descubierto, terminaría por consolidar en lo que hoy es México, donde se aplicaría este juicio hasta la Independencia. Y a partir de que se consuma la libertad de México en 1824, la Constitución se da a la tarea de organizar su libertad como república independiente, se establece el llamado y nuevo "Sistema de Juicio de Responsabilidades", quedando sin efectos el Juicio de Residencia que se aplicó, hasta antes de que se consagre nuestra independencia.

Con la nueva constitución de 1824, se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, Diputados y Senadores, y los demás Empleados Públicos, serían juzgados por la que se conocía como la Corte Suprema de Justicia, y para el caso de que cuando el responsable fuera miembro de esta Corte, se llevaría a cabo ante un tribunal especial.

De igual forma y con un procedimiento similar, las diversas normas que le continuaron a esta Constitución, como lo fueron "Las Siete Leyes Constitucionales" del año de 1836 y las conocidas como "Bases Orgánicas de la República Mexicana" del año de 1842, donde se establecía la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, encaminándose principalmente en las responsabilidades de carácter político y penal, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, porque éstos gozaban de una autoridad absoluta y discrecional sobre sus subordinados.

Cabe precisar que éstas no han sido los primeros antecedentes de que se tienen conocimiento, respecto de las responsabilidades de servidores públicos las cuales mencionaremos a manera de conclusiones:

Las siete partidas de 1263, en el ordenamiento de Alcalá de Henares de 1348, en la recopilación de las Leyes de España de 1805, la Constitución de Cádiz de 1812, las siete Leyes Constitucionales de 1836, y las Bases Orgánicas de la república de 1842,³⁶ en todas estas se encuentran cualquier cantidad de antecedentes legislativos que fueron motivo de inspiración al sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos que dispuso el título cuarto de la

Constitución Mexicana de 1857, pero esta regulación se encamina principalmente a las responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, por posibles responsabilidades de carácter político y penal, sin reconocimiento de facultades disciplinarias del superior jerárquico.

36 DELGADILLO Gutiérrez Luis M. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2ª ed. Ed. Porrúa, México, 1998. p. 43.

3. Reforma

Los antecedentes nacionales particularmente legislativos parten de la Constitución de 1857, que en su título cuarto estableció el primer sistema de responsabilidades públicas, en el México independiente.

El contenido de estas disposiciones constitucionales fue reglamentado por la Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, publicada ésta el día 3 de noviembre de 1870, por el ilustre Presidente Don Benito Juárez, constituyendo de esta manera, la primera Ley publicada por nuestro País, sobre Responsabilidades de los funcionarios públicos y obedeció a una necesidad meramente política por parte del Presidente Juárez, ya que con este ordenamiento, el presidente limita la libertad de la Cámara de Diputados en cuanto a la interpretación de los políticos u oficiales previstos en el artículo 105 de la Constitución de 1857. De esta forma combatió los intereses que se gestaban en el Congreso, contrarios al proyecto de Nación, y fortaleció su poder respecto de los enemigos de restauración de la República.

Con base en la Constitución de 1857 y sus Leyes que de ella emanaron en materia de responsabilidades, en este tiempo, no fue posible el desarrollo o nacimiento de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones solo se referían a una pequeña parte, del total de los servidores públicos, con un sentido meramente político y penal, no dando origen a la responsabilidad administrativa de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que esta clase de trabajadores quedaba exenta de la responsabilidad en materia administrativa.

El Título IV de la Constitución de 1857, a parte de las responsabilidades en que podía encuadrarse al Presidente de la República, solo previó las responsabilidades de altos funcionarios en el ámbito federal, así como a los gobernadores de los estados, pero únicamente en cuanto a los delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes.

Por su parte el artículo 103 de la Constitución señalaba que los diputados del Congreso de la Unión, los empleados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su encargo. No se excluyeron de este artículo a los Gobernadores de los Estados por faltas a la Constitución y desde luego a las Leyes Federales. El Presidente de la República, también estaba sujeto a este tipo de responsabilidades, pero durante el tiempo de su encargo solo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y por delitos graves del orden común.

La idea de la responsabilidad que contiene esta disposición, se manifiesta en el mismo sentido como la que indicaba en la Constitución de 1824, la cual se refería únicamente a los delitos comunes y oficiales, no sancionando el mal servicio de los servidores públicos.

Para el 3 de noviembre de 1870, la Ley Juárez, (Ley Federal de Responsabilidades de Altos Funcionarios) constituye el primer ordenamiento reglamentario de la Constitución expedido por el México Independiente,³⁷ la cual estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la federación y señaló como sujetos obligados a los mencionados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, así tenemos que estos sujetos serían los Diputados y Senadores, no quedando exentos los ministros de la Suprema Corte, Secretarios de Despacho, Gobernadores de los Estados, siempre que se hablara de violaciones a la Constitución y Leyes Federales y al propio Presidente de la República, el cual durante el tiempo de su encargo solo se le podía acusar por tres tipos de delitos los cuales eran:

- ✓ Traición a la Patria,
- ✓ Violaciones a la libertad electoral,
- ✓ Los delitos graves del orden común.

Entendiéndose por *delitos oficiales* el ataque a las instituciones democráticas, la forma de gobierno republicano, representativo y federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación a las garantías individuales así como cualquier infracción grave a la Constitución y/o las Leyes Federales, y se señaló como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término que podría ser de entre los cinco a hasta un máximo de diez años.

La determinación de faltas oficiales de los altos funcionarios a que se ha hecho mención, se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales las violaciones a la Constitución o las Leyes Federales, en materia de poca importancia, y señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos que podían ser de uno a cinco años como máximo.

Los primeros antecedentes de lo que hoy conocemos como responsabilidad administrativa está contemplados en los artículos 2º, 3º, 5º, y 6º de la Ley de Responsabilidades de 1870. ³⁸

Ya el Código Penal de 1870 establecía delitos, cuyos sujetos obligados podían ser cualquier servidor público, entre los delitos que se mencionaban están:

1. Anticipación o prolongación de funciones públicas,
2. Ejercicio de las tareas que no competen a un funcionario,
3. Cohecho,
4. Peculado,
5. Concusiones,
6. Delitos en materia Penal y Civil.

Como podemos apreciar es en estos tipos de delitos es donde hayamos el antecedente de la hoy conocida responsabilidad penal.

³⁷ MORALES Paulín, Carlos. *Op. cit.* p. 362.

³⁸ *Idem.* p. 363.

Volviendo al tema de la Ley de Responsabilidades de 1870, ésta en su artículo 10 señalaba que la decisión del gran jurado de la Cámara de Diputados debía determinar dos cuestiones fundamentales:

- ✓ La instrucción por delitos oficiales,
- ✓ La declaración de desafuero a fin de que se ejerza acción penal por delitos comunes.

También reguló otra infracción que se le llamo "*omisión en el desempeño de funciones oficiales*", la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a su cargo, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año como máximo.

Conforme a lo dispuesto en la Constitución, la ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo indicado en el artículo 103 y 104 constitucionales, diferenciando desde luego los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes.

En el primer caso, el Congreso, se integraba por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación y la Suprema Corte, actuaba como jurado de sentencia. Pero a partir de 1875, en que se volvió al sistema bicamaral, en la cual la Cámara de Senadores era el Jurado de Sentencia, quedando fuera de este sistema la Suprema Corte. Con este sistema se requería de la mayoría absoluta de votos de la Cámara de Senadores, por lo que si no había mayoría absoluta de votos no se procedía en contra del acusado.³⁹

Por último tenemos que el artículo 11 de la Ley de responsabilidades concedió la acción popular para la denuncia de los delitos oficiales.

4. Porfiriato

Durante el gobierno del presidente Porfirio Díaz, estando vigente la Constitución de 1857, mandó publicar la segunda Ley de la materia, con fecha 6 de junio de 1886. A esta Ley se le denominó "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, regulando en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de altos funcionarios federales quienes eran los mismos sujetos a que se refirió la Ley promulgada por Benito Juárez, en virtud de que se remitían al artículo 103 Constitucional. Esto se refiere a que reconocía la responsabilidad por faltas u omisiones oficiales en igualdad de circunstancias que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero adicionalmente, señaló en forma clara la declaratoria de procedencia, el cual debería dictar el Gran Jurado, en el caso de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones. ⁴⁰

³⁹ DELGADILLO Gutiérrez, Luis H. Op.cit. p. 48.

⁴⁰ Idem. p. 47

De acuerdo con el maestro *Antonio Carrillo Flores*, la Ley de Responsabilidades tuvo algunas similitudes con la Ley de 1870, como lo referente a que solo los altos funcionarios de la Federación y los gobernadores y diputados locales serán responsables cuando violen la Constitución o Leyes Federales; la condena de delitos oficiales no impedía la acusación posterior, si el funcionario con sus actos u omisiones había cometido un delito común.

La responsabilidad por el delito oficial solamente puede exigirse durante el tiempo de su encargo y durante el año posterior al término de su encargo, no pudiendo otorgarse al condenado por delito oficial, la gracia del indulto. La Ley de 1896, constaba de 64 artículos divididos en seis capítulos, un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delito del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara a la Cámara de Diputados la declaración de Inmunidad, para suspender la substanciación de algún juicio en su contra.

El artículo 2º de la Ley de 1896, reitera la previsión constitucional, en el sentido de que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Los Gobernadores de los Estados, éstos eran definidos en artículo 3º de la norma del 96, como agentes de la federación, siendo responsables de las violaciones a la Constitución y Leyes Federales. También se previó la existencia de otra figura jurídica denominada *Declaración de Incompetencia*, que se enunciaba cuando el delito o falta, se hubiera cometido por el funcionario en época diferente o cuando gozare de fuero.⁴¹

Algo que consideramos importante mencionar y que se dio en aquél tiempo, es el hecho de que la Ley hacía la aclaración de que los Senadores y Diputados suplentes no gozaban de fuero en tanto no relevarán del cargo al Senador o Diputado propietario.

5. La Constitución de 1917

El Título IV, de la Constitución de 1917 al igual que en la Constitución de 1857, esta dedicada a fijar las responsabilidades de los servidores públicos. A manera de antecedente citaremos la declaración realizada en el Congreso Constituyente de 1917, por el diputado *Heriberto Jara*:

"La responsabilidad de los funcionarios públicos es la garantía del cumplimiento de su deber, y por tal motivo, todo sistema legislativo que vea la manera de exigir responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos por las faltas cometidas en el cumplimiento de sus encargos, es de capital importancia en el sistema constitucional".

⁴¹ Idem p. 47.

Nuestra Carta Magna consagra dos medios a través del cual se busca salvaguardar el orden jurídico, siendo el primer medio el juicio de amparo, el cual cesa el acto de autoridad por su acto ilegal, el segundo ordenamiento comprende los artículos 108 al 114, del régimen de responsabilidades; estos artículos al igual que en la constitución del 57, se encuentran presididos por el principal precepto en materia de amparo el 107. ⁴²

El constituyente del 17 conservó algunos de los principios fundamentales que la Constitución de 1857, dedicó en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, de los cuales citaremos los siguientes:

- a) La responsabilidad de los Altos Funcionarios del gobierno federal por delitos comunes y por faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su cargo **(Artículo 108)**.
- b) Los Gobernadores y Diputados Locales serían responsables por las violaciones a la Constitución y Leyes Federales **(Artículo 109)**
- c) La Cámara de Diputados será el órgano encargado del desafuero del funcionario responsable de la comisión de los delitos comunes **(Artículo 109)**
- d) No podría concederse al reo la gracia del indulto por la comisión de delitos oficiales **(Artículo 109)**.
- e) La prescripción de la acción en contra de un funcionario y para demandarle por la comisión de un delito o falta oficial, sería dentro del año siguiente de haberse abandonado la función mediante la cual se violento la Ley **(Artículo 113)**.
- f) En demandas de naturaleza civil no se reconocía fuero para ningún funcionario **(Artículo 114)**.

Y los principios que agrego el constituyente del 17 al régimen de responsabilidades fueron:

- a) Se eleva en el ámbito constitucional la prescripción legal, que establecía que la negativa del desafuero del funcionario no prejuzga sobre su inocencia, por lo que el procedimiento penal instaurado en su contra, se seguiría en su contra una vez terminada su función pública **(Artículo 109)**.
- b) Se especifico que tratándose de delitos o faltas oficiales no se reconocería fuero alguno **(Artículo 110)**.
- c) Se asentó que en el caso de delitos oficiales la Cámara de Diputados, ya no sería órgano instructor, sino simplemente acusador **(Artículo 110)**.

⁴² MORALES Paulin, Carlos. *Op. cit.* p. 366.

- d) Se estableció constitucionalmente que se requeriría del voto de las dos terceras partes del Senado para declarar la culpabilidad por delitos o faltas oficiales de los altos funcionarios (**Artículo 111**).
- e) Se elevó a nivel Constitucional la pena de destitución e inhabilitación por la comisión de delitos oficiales (**Artículo 111**).
- f) Se especifico que cuando la conducta sancionada como delito oficial estuviera tipificada en la Ley penal común, se le podría aplicar ésta al funcionario responsable, es decir, que la aplicación de una pena no le exime al responsable de otros procedimientos y castigos por la misma conducta. (**Artículo 111**).
- g) Se consagró Constitucionalmente la inatacabilidad de las resoluciones de desafuero y sentencias por delitos oficiales. Esta disposición desencadenaría posteriormente, una causal de improcedencia del juicio de amparo. (**Artículo 111**).
- h) Se elevó a la Constitución la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes y oficiales en que incurren los altos funcionarios de la Federación (**Artículo 111**).
- i) Se estableció el deber del Congreso de la Unión de expedición con la mayor brevedad, una Ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos y omisiones que puedan redundar en perjuicio de intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no haya tenido el carácter delictuoso. (**Artículo 111**)
- j) Para juzgar los delitos o faltas no reservados al congreso, se estableció la existencia de un jurado popular. (**Artículo 111**).

El Título cuarto de la Constitución de 1917 no recibió hasta antes de su reforma integral de 1982, mayores reformas a excepción de tres enmiendas al original Artículo 111. La primera de estas reformas ocurrió el 28 de agosto de 1928, en la cual le concedió al Congreso la facultad de destituir con aprobación del Congreso. Para acomodar aun mejor, esta reforma el día 21 de septiembre de 1948, se agregó un último párrafo al artículo 111, a través del cual se dispuso que el Presidente de la República antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario oír a éste en privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud. ⁴³

La Constitución de 1917, reiteró al igual que la de 1857, las causas por las cuales el Ejecutivo podía suspender a sus empleados.

⁴³ Idem. p. 367.

Causales contempladas en el artículo 110 fracción XX de la Constitución de 1824 y en el artículo 17 fracción XXIII de la cuarta Ley de 1836, estas causales podría decir, que son los orígenes de lo que hoy conocemos como responsabilidad administrativa derivada de la facultad disciplinaria.

6. La Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931

La época de la Colonia sentó sus bases, en tres siglos en que la situación económica de los trabajadores, derivó de la interpretación, de la voluntad y el carácter de las autoridades Españolas, de lo que se deduce que en la Colonia no haya ofrecido para las generaciones posteriores, sino únicamente un panorama desolador en el aspecto económico y de una total y absoluta desigualdad. Reposó la economía de la Nueva España en la explotación de los trabajadores, por lo que la injusticia social fue la vivencia diaria de los trabajadores.

Las formas de sustentación de quienes vivían de su trabajo eran precarias y por otro lado las autoridades españolas no pretendía favorecerlos, sino por el contrario, lo que hacían era utilizar su mano de obra barata para que el Estado español pudiera trasladar sus industrias a América.⁴⁴

Las generaciones de trabajadores que desde el siglo XVI y hasta el siglo XX aparecieron en la Nueva España, vivieron esta misma existencia con las bondades insignificantes, que uno otro Virrey otorgaba, aminoraba en algunos casos concretos la dureza y la injusticia de la Colonia, que en ningún caso resolvieron los problemas de los trabajadores de aquellos tiempos. En esas condiciones, y sin contar con un guía que los pudiera orientar, dirigir, ayudar a desatarse de las cadenas de la explotación en que los sometía el Estado Colonial, los trabajadores y artesanos en particular, se mantuvieron en esa situación sin que se pudiera romper en forma definitiva las cadenas de la explotación a que eran sometidos día con día.

Las Leyes de Indias que en algunas de sus disposiciones favorecían a los indígenas y pretendían protegerlos, se violaban sistemáticamente, resultado de la envidia, y de la baja de la fuerza de trabajo, como consecuencia de la búsqueda de fuentes de trabajo.

Al constituimos en una nación independiente se intentó acabar con las desigualdades que se dieron en la época de la Colonia. Siendo la preocupación básica de los precursores de nuestra Independencia que la Constitución del nuevo Estado, fuese principalmente libre, y que además permitiese la igualdad de todos los habitantes. Siendo éste su objetivo principal, al cual le dedicarían todo su esfuerzo.

⁴⁴ VARIOS AUTORES, La Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931. Revista editada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1982, p. 6.

Los periódicos obreros que en esa época se formaron fueron los testigos de las duras situaciones en que se encontraba el trabajador de aquel entonces, para el cual las jornadas de trabajo parecían no tener fin, y del cual éstas eran impuestas al arbitrio del patrón; en donde además, los trabajadores ignoraban en muchos caos el monto de su salario y cuando se les pagaba, algunas veces era en forma informal, es decir, no se les pagaba cuando les correspondía y en ocasiones se les pagaba en especie, sin contar que estaban sujetos, a todos los riesgos de trabajo, sin protección alguna, los accidentes en las fabricas eran constantes, más aún la indiferencia de los patrones, ya que no les preocupaba implementar ningún sistema de protección para prevenir esos males.

Siendo la vejez o la enfermedad la separación inmediata del trabajador.⁴⁵ En los comienzos de éste siglo, empezaron a surgir las primeras legislaciones sobre el trabajo. En 1904, en la gaceta de gobierno del Estado de México, con fecha 25 de mayo del mismo año aparecía la primera Ley de José Vicente Villada, en ella se establecía que dentro de los arrendamientos del trabajo y de la industria reconocidos por el Código Civil, se comprendía el servicio jornal, o sea, el servicio que prestaba cualquier individuo a otro, día por día, mediante cierta retribución diaria que recibía el nombre de jornal.

Tiene que destacarse que la novedad era que aun cuando estaba vigente el principio de derecho civil que señalaba que en los contratos la voluntad de las partes era la Ley, en la nueva disposición se acababa con este principio y se declaraba que en ningún caso serían renunciables para el obrero los derechos que le otorgaban. Para el día 9 de noviembre de 1906, se publicó la Ley sobre accidentes de trabajo para el Estado de Nuevo León. Los autores de esta Ley fueron los licenciados Jacinto Pallares y Rodolfo Reyes.

Un sin fin de problemas que vivían a diario los obreros, como lo fue el hecho de que se prohibió las agrupaciones de residencia, permitiéndose exclusivamente las mutualistas, en algunos estados se declaró como delito contra la industria, la existencia de sindicatos. Lo que éstas agrupaciones buscaban únicamente era menos horas de trabajo y un salario superior al que ganaban la gran mayoría, darles la oportunidad de unirse y organizarse para conseguir mejores condiciones laborales.

Al margen de la Ley, y con una gran frecuencia en contra de ella, se habían creado movimientos de defensa de los trabajadores que llegó a tener desenlaces de singular brutalidad como los movimientos de huelga de los mineros de Cananea y la de los trabajadores textiles en Río Blanco.

Latente como estaba el problema obrero, ocasionó que el entonces Presidente de la República Don Francisco I. Madero en los primeros días de su gobierno, mando en forma inmediata que se estudiaran las cuestiones de carácter obrero, desde cuatro puntos de vista principalmente:

⁴⁵ *Idem.* p. 10.

1. Reducción de las jornadas de trabajo
2. Huelgas
3. Protección a las labores de mujeres y niños
4. Indemnización por accidentes

Dos meses después de haberse encargo del Poder Ejecutivo, su titular dictó un acuerdo de fecha 12 de enero de 1912 y encargó la creación de la Oficina Nacional del Trabajo, con el objeto de regular las controversias que en materia laboral se dieran. La revolución trajo consigo el Derecho del Trabajo, el cual tendría como objetivo principal regular la prestación de servicios, así como la organización de quienes los ejecutan y que crearían los órganos de autoridad destinados a aplicar las normas y a prescribir los procedimientos que aseguren la eficacia de los derechos otorgados por la Ley.

La carta del 17, al constitucionalizar las exigencias obreras, señaló nuevos principios como el derecho de asociación de obreros y empresarios, el derecho de huelga para obreros y la licitud de huelgas cuando tuvieran como objetivo el equilibrio de factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital.

De la comparación entre las ideas que se manejaron en el constituyente y las que desde 1906 se habían plasmado en el Programa del Partido Liberal*, puede verse la gran influencia que en este capítulo tuvieron los principios de Ricardo Flores Magon, a lo anterior habría que recordar que muchos de los diputados que en aquella época lucharon por sacar adelante el artículo 123, habían sido en su mayoría magonistas los cuales conocían el programa y fundamentalmente se habían apropiado de esos principios,⁴⁶ en virtud de haber sido trabajadores y sufrido en carne propia los golpes del régimen porfirista, entonces conocían a la perfección, la necesidad no como leyes secundarias, sino más bien sabían de la necesidad de que se plasmara en la Constitución, puesto que ésta era la única forma de protección real, efectiva Y segura de los derechos que a los trabajadores les debería corresponder.

Con este artículo se cierra un capítulo de luchas obreras por la conquista de mejoras, que se había iniciado desde tiempos de la Colonia; y nacía otra época, en la que por fin se realizarían los principios consagrados en la Constitución.

*El programa del partido liberal consistía en menos horas de trabajo y un salario superior a los que ganaban la mayoría, se le pone en aptitud de luchar por mejoras conquistas, de unirse y organizarse para fortalecerse para quitarle al patrón nuevas y mejoras conquistas, etc.

⁴⁶ Idem., p.16.

Con la terminación de la revolución posteriormente se inició la reconstrucción de México, con base en nuevos principios e ideas. Así entonces Obregón y Calles realizaron una acción educativa sin precedentes y empezaron por entregar tierras a los campesinos, con el propósito de hacer efectivos los principios de demanda de la revolución y aun sin Ley reglamentaria del artículo 123 buscaron en lo posible atender las demandas de los obreros, apoyándolas y estimulándolas en plena contraposición al sistema seguido por Porfirio Díaz, el cual invariablemente, había dado su apoyo incondicional a la clase capitalista.

Don Luis N. Morones y su organización consideraron que para acrecentar la fuerza obrera y hacer valer sus derechos, era indispensable la reglamentación del artículo 123 constitucional. Vendría después, el nacimiento al amparo de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

El movimiento obrero que hasta 1931, se había convertido de una aspiración abstracta de protesta contra la opresión económica, en un factor de nuestra economía, cuya importancia era ya tomada en cuenta, como una fuerza coordinadora del equilibrio social y además como factor determinante de estabilidad y la paz en la República.

Desde que se inauguró la era de los gobiernos revolucionarios se realizaron diversos intentos para expedir una Ley de trabajo que tuviera como inspiración las bases de que para esta materia, establecía la Constitución en su artículo 123 pasaron 14 años sin que las cámaras del Congreso de la Unión, hubiese dado la importancia legislativa a la reglamentación que se requería, por lo tanto en ese periodo de tiempo, no se pudo aplicar íntegramente el artículo 123, por una falta de reglamentación. Por su parte la clase patronal, siempre que pudo objetó su expedición o aplicación, dando con ello motivo a penosos incidentes, y a que la clase obrera redoblase sus esfuerzos de lucha.

No obstante que a pesar de esta falta de reglamentación, desde 1917, se promulgó la primera Ley que establecía, de acuerdo con el artículo 123 constitucional, la forma en que deberían integrarse las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las que poco a poco fueron estableciéndose en las Entidades Federativas.

Mientras no hubo una adecuada legislación que resolviera los problemas del trabajo, no se pudo dar cumplimiento a los problemas de la revolución, pues si bien es cierto que se resolvían los problemas, estos no se hacían bajo un procedimiento adecuado que obedeciera a reglas fijas, sino se basaba en la costumbre y las prácticas que se adoptaban.

En su origen tuvieron que enfrentarse a distintos problemas siendo el principal de ellos, la oposición patronal que negó a las Juntas el carácter de Tribunal, además de la fuerza legal necesaria para hacer cumplir sus decisiones.

El problema que produjo este punto fue tan grande que la Suprema Corte de Justicia, durante los años de 1918 a 1924 resolvió que las juntas carecían de "*Imperium*", que no eran Tribunales y que sus fallos no revestían el carácter de sentencias definitivas, ni constituían actos de autoridad judicial.

Pero para el año de 1924, visto el problema que enfrentaba el capital y el trabajo la Suprema Corte de Justicia, varió completamente el criterio que anteriormente había resuelto y resolvió que las Juntas de Conciliación eran considerados verdaderos Tribunales.⁴⁷

Hasta antes de 1931, fueron muchos los proyectos de Ley del trabajo que en una u otra forma se presentaron, para su estudio y aprobación ante el Congreso de la Unión. Sin embargo, en 1929 la necesidad de uniformar la legislación del trabajo y habiendo cobrado gran fuerza, al reformarse la fracción X del artículo 73 y el párrafo introductorio del artículo 123 Constitucional, dos años después, el 18 de agosto de 1931 se promulgó la primera Ley Federal del Trabajo.⁴⁸

El proyecto que resultó definitivo fue elaborado por ordenes y con intervención del Licenciado Aarón Sáenz, Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, durante la presidencia del Ing. Pascual Ortíz Rubio.

Al ser presentado en la Cámara de Diputados, lo apoyó y defendió el diputado José Morales Hesse, quien afirmó que la Ley Federal del Trabajo, no era el producto de la elaboración de un gabinete, sino de observaciones y experiencias. Terminó precisando que el proyecto tenía por objeto el reglamentar el artículo 123 Constitucional. Defendiendo también el proyecto el Licenciado Saézn, ante los Diputados, quien expresó que esta iniciativa cristalizaba las aspiraciones revolucionarias. Agregó que el gobierno federal tenía una posición obrerista, lo que corroboró con el hecho de que hubiese pedido colaboración a los propios trabajadores.

7. El Primer estatuto laboral, nace la figura jurídica del trabajador de confianza

A propósito del tema encontramos un antecedente digno de relatarse y es lo ocurrido en la época prehispánica en México, con los derechos sociales.

La existencia de estos antecedentes habrá de impedir a nuestro sistema de seguridad social un sello particular que en nuestra actualidad es modelo universal a seguir.

⁴⁷ *Ibidem.*, p. 28.

⁴⁸ *Ibidem.*, p. 29.

Las características de una política de protección a las clases desvalidas en ésta época de la historia de México, sin que hayan constituido un modelo acabado de seguridad social, nos demuestran la preocupación, el interés y la existencia de algunas instituciones incipientes encargadas de aplicarlo. Moctezuma considero como un deber del Estado, era el mirar por los ancianos e impedidos y mando se construyera en Culhuacan un hospital y hospicio ordenando que se les atendiera "como a gente estimada y digna de todo servicio".⁴⁹

Ya en nuestro siglo, para que se diera la primera declaratoria de los derechos sociales, hubo que darse cuenta de que se cometían una serie de atropellos en contra de los derechos del trabajador. Por lo que en nuestro país, se gestaba ya un importante movimiento político, ocurriendo esto en el año de 1910, siendo éste la revolución mexicana, cuya fundamentación fue esencialmente democrática, que tenía como objetivo principal acabar con la dictadura de más de treinta años en el poder del general Porfirio Díaz. Originalmente el movimiento revolucionario tuvo por objeto conformar principios democráticos, proyecto posteriormente principios sociales trascendentales, en el ámbito internacional.

La revolución transforma al Derecho y al Estado, por lo que en nuestro país la revolución democrática de 1910-1916 origino no solo el cambio de estructuras políticas sino que también creó estructuras sociales que fueron plasmadas en nuestra Constitución de 1917 que introdujo en sus textos derechos sociales, originando una nueva Constitución con preceptos sociales de carácter protector y reivindicatoria de obreros y campesinos que por primera vez en la historia se consagraban en una ley fundamental, por esta razón nuestra Constitución de 1917 resulta ser la primera *Declaratoria Social de Derechos Sociales*. De esta manera el Estado mexicano abandona su postura de abstención, el Estado actual es intervencionista, participa en todas las actividades económicas de la vida, interviene en el fenómeno de la producción, es preciso resaltar que antes quedaba al libre juego de las fuerzas económicas, es decir, el Estado no intervenía en el desarrollo del país, hoy es regulado por éste.

Esta intervención, provoca que no nada más intervenga sino que además vigila el proceso de producción, circulación de bienes e intervenir en las relaciones entre el capital y el trabajo, tutela a todos los débiles frente a los poderosos, interviene también en cuestiones de carácter cultural, familiar y de orden asistencial.⁵⁰ Las primeras Constituciones era todavía de corte clásico, ya que se concreta a establecer los derechos del hombre, la organización de los poderes públicos y desde luego la responsabilidad de los funcionarios públicos, no se hablaba de los derechos sociales, aun cuando en el año de 1856 el ilustrísimo *Don Ignacio Ramírez "el Nigromante"* habló en el Congreso Constituyente sobre los derechos sociales de la mujer, de los menores, de los huérfanos y de los jornaleros y aprovecho la oportunidad para reprochar a los autores del proyecto de Constitución el no haber consignado tales derechos.

⁴⁹ DE LA Cueva, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, T1, 11ª ed. Ed. Porrúa. México, 1988, p. 632.

⁵⁰ Idem., p. 632.

Al redactarse la Constitución mexicana del 5 de febrero de 1917 se operó un cambio trascendental en la ley suprema al incluir derechos sociales. Es aquí cuando nuestra Constitución deja de ser una Constitución de carácter Político y se convierte en una Constitución Político-Social.

Las relaciones entre el Estado y sus servidores que en un principio se regían por el Derecho Administrativo y por las leyes del servicio civil; a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 su artículo 123 da nacimiento a derechos a favor de los empleados del sector privado, no así para los trabajadores del sector público, pero de una manera muy tibia, ya que no fue lo suficientemente protectora de esta clase de trabajador, y para los trabajadores del servicio público hubo que esperar un largo tiempo para que se consagraran derechos a favor de éstos (año de 1960).

El artículo 2º de la ley federal del trabajo, fue modificado por el estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de noviembre de 1938 por el entonces Presidente de la República general Lázaro Cárdenas y publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre del mismo año.

A petición del general Cárdenas, el Congreso de la Unión expidió el mencionado estatuto para proteger los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. Creándose de esta manera derechos proteccionistas a favor de los trabajadores del estado y al mismo tiempo el Estado sé autolimita, de acuerdo al referido estatuto.

8. El nuevo estatuto del presidente Manuel Ávila Camacho

Con fecha 4 de abril de 1941, siendo Presidente electo Manuel Avila Camacho, sin ordenar cambio alguno a los principios fundamentales del estatuto para Trabajadores al Servicio del Estado, el cual venía ya del General Lázaro Cárdenas, pero sin resultados inmediatos, promulgó un nuevo estatuto que fue aprobado por el Poder Legislativo.

Estos estatutos, se remontan 24 años antes, con el nacimiento de la renovada Constitución del 5 de febrero de 1917, en donde se promulgan y plasman los derechos sociales a favor de la clase trabajadora del Estado, pero con muy poca fortuna, ya que no se pudo observar ningún cambio positivo en sus condiciones laborales, para los trabajadores del Estado, porque aun cuando se mencionaba los derechos que tenían éstos, no existía un reglamento para su correcta aplicación por esto, es que siguieron esperando la tan anhelada llegada de los beneficios sociales.

Los principios básicos de los estatutos, cuya influencia ha sido de suma importancia sobre nuestro derecho laboral, son los siguientes: 51

51 DE LA Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, T1, 11ª ed. Ed. Porrúa, México, 1988. p. 632.

- A. Las relaciones entre el Estado y sus trabajadores públicos serían relaciones de trabajo, con ésto el problema salía del ámbito de competencia del derecho administrativo, (el presidente Cárdenas, ya había propuesto esta situación al enviar al Congreso una iniciativa de Ley en la cual se reconocía la existencia de una relación de trabajo entre el Estado y sus servidores).
- B. Por resolución expresa del artículo segundo la relación de trabajo se reputa de naturaleza contractual.
- C. Se reconoce el derecho de los trabajadores públicos a formar sindicatos, pero se sujetó a dos situaciones que se consideran graves: la primera es la sindicalización única a favor del grupo mayoritario y la segunda es la libertad de ingreso, pero el trabajador de conformidad con el artículo 47, del estatuto Avila Camacho, ya no podría dejar de formar parte del sindicato, salvo que se dé la expulsión.
- D. Estos estatutos abrieron el camino a la discusión de las condiciones de trabajo pero su fijación se haría por el titular de la unidad burocrática; sin embargo los trabajadores podían acudir en revisión ante el Tribunal Federal de Arbitraje.
- E. Las cuestiones económicas, concretamente la fijación de los salarios, no estarían sujetas a debate, pues según nuestro sistema constitucional, su determinación competía al Poder Legislativo.
- F. Los estatutos se declaran a favor de la estabilidad en el trabajo.
- G. Se reconoció el derecho a la huelga, pero con una gran limitación; como sería lo referente al salario, la cual señala que no debe tener derecho a la huelga cuando tenga ese objetivo económico; la huelga sería procedente cuando tenga como fin el cumplimiento de los estatutos o el pago de salarios.
- H. Se creó el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en forma paralela a las Juntas de Conciliación y Arbitraje y con fines semejantes.

Con todo esto, se pudo por fin concluir la meta más buscada por los trabajadores, como lo fue el reconocimiento de derechos laborales y su reglamentación y de este modo terminar con la esclavitud laboral a que eran sometidos durante las diferentes épocas de la historia, abría que recordar que en el siglo pasado los trabajadores fueron unos auténticos esclavos, que debían trabajar de sol a sombra, sin más derechos que los de percibir un salario que no alcanzaba para llevar una vida digna. Aun cuando el problema se resolvió, aun existían problemas como lo relativo a la jornada de trabajo, al salario, la salud, vivienda y desde luego lo relativo a la reglamentación.

9. Declaración de los derechos sociales de los trabajadores públicos de 1960

Los presidentes Lázaro Cárdenas y Avila Camacho, que ya habían dejado el camino limpio para la constitución de lo que sería por fin el reconocimiento formal de los *Derechos Sociales de los Trabajadores Públicos*, aun cuando no solucionaron el problema de raíz. Toco el turno ahora al Presidente Adolfo López Mateos conocedor ya de estos males que aquejaban al trabajador del Estado se dio a la tarea de acabar de golpe con éste problema, y así tenemos entonces que para el año de 1959 envió al poder legislativo el proyecto que a la postre sería la solución a este añejo problema, el cual consistía en insertar al artículo 123 constitucional un "Apartado B" el cual contendría la ya conocida declaratoria de derecho sociales de nuestro siglo. En año de 1960 fue cuando se logro consagrar esa iniciativa presidencial, siendo al mismo tiempo la primera declaración constitucional de los *Derechos Sociales de los Trabajadores del Estado*, y tres años después (1963) se aprobó la ley reglamentaria respectiva cuyo título tendría "*Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.*" Con respecto de su contenido de la Declaración, mencionaremos que los lineamientos generales de sus antecesoras que los capítulos sobre las condiciones de trabajo poseen la misma o mayor amplitud de sus modelos y que la seguridad social, en lo que se refiere a las pensiones, tiene la ventaja de que todos los casos de reparación o indemnización, serán iguales a la totalidad de los ingresos que se percibían, respecto a las cuestiones de carácter económico, tenemos que nos menciona que los salarios serán fijados en el presupuesto respectivo, sin que estos sean inferiores al mínimo que para los trabajadores en general se otorgue, de este modo el salario en lo relativo al aumento no esta sujeto a negociación. Como podemos apreciar, tuvieron que pasar tan solo 43 largos años para poner fin a este mal que por tantos años fue un problema al que le daba la vuelta en cada administración.

10. Adolfo López Mateos y la declaratoria de los derechos sociales de los trabajadores públicos

El Presidente Adolfo López Mateos, dentro de sus planes como titular del ejecutivo federal estaba el de resolver el problema del trabajador del Estado en lo referente a sus derechos sociales, en virtud de haberse ya convertirse éste en un problema heredado en cada sexenio. Así en el año de 1959 encargo a sus colaboradores un proyecto que favoreciera a los intereses de los trabajadores del Estado, dando como resultado el "Apartado B" el cual se incluiría al artículo 123 constitucional, siendo esta la primera en su género, cuyo contenido era la Declaración de los *Derechos Sociales de los Servidores Públicos*, siendo un ejemplo a seguir para las Naciones. Con lo que México, puede considerarse como el pionero de los derechos sociales. Porque ya desde el siglo pasado se había luchado por un país más justo para todos, prueba de ellos es que Ignacio Ramírez "el Nigromante", hablo en su momento de *los derechos sociales de la mujer, de los menores, de los huérfanos y de los jornaleros.*

En la sesión del 10 de julio de 1856 imputo el no haber consignado tales derechos argumentados de un extremado liberalismo.⁵²

Si el Derecho Constitucional no fuera el acotamiento de fuerzas y tendencias democráticas, tal vez el nuevo Derecho Social no hubiera nacido en la Constitución, hubiera fallecido desde su concepción.

Decía, el maestro Don *Mario de la Cueva*, que no somos los inventores del Derecho Social por la tradicional cultura europea que ha servido de inspiración a nuestro sistema jurídico, por lo tanto le atribuye este derecho a Otton von Gierke, por que en el año de 1868 se refirió a un Derecho Social creado por las corporaciones, pero como podemos apreciar, ya en este trabajo de tesis, (tema 7 pagina 52) desde los tiempos de la Gran Tenochtitlan, ya se procuraba que los que no tenían un lugar para ser atendidos, en caso de enfermedad se les protegiera, decía *Moctezuma por ser "gentes estimada y digna de todo servicio"*, de una forma parecida lo penso Ignacio Ramírez "Negromante".

11. El Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, y la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Se piensa con frecuencia en que una de las causas importantes que encuentran el origen de la crisis del país que en 1982 se había manifestado y coincidimos en ello, a sido la corrupción, a la que constantemente doblegan las manos los servidores públicos por situaciones diversas, como podría ser quizás el sueldo que ofrece el Estado, hipótesis que aun no creemos que se la principal causa, ya que esta comprobado que existen altos funcionarios de la federación que caen por esta causa teniendo, tienen sueldos decorosos.

Es efectivamente la corrupción la que contribuyó a complicar los efectos de la crisis.

Sin embargo, creemos que ésta tiene sus raíces estructurales que afectan al conjunto de lo que comprende nuestra organización social, política y desde luego económico.

La respuesta que el gobierno dio a este fenómeno se manifestó a todas luces en el Programa de Renovación Moral que desde su campaña como candidato a la presidencial de la República había hecho el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado. Integró a su Programa de Gobierno a través de una iniciativa de reformas al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que desde luego aprobara el Congreso y que fue publicada en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1982.

52 TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. Ed. Porrúa México 1977. p. 239

Era de vital importancia la de contar con un gobierno honesto y promover, en el conjunto de la sociedad la conciencia de la convivencia general y el interés público que reviste el promover una conducta social honesta, que refuerce el respeto de la sociedad que, en lo general, a logrado desterrar a la corrupción como practica generalizada de los servidores públicos. Los objetivos centrales del Programa de Renovación Moral, y sus principales instrumentos jurídicos, orgánicos y programáticos son aquellos a través de los cuales busca el Estado revertir la negativa practica social generalizada, a favor de la corrupción.

La corrupción no ha sido concebida como una practica que concierne exclusivamente al Gobierno Federal, y que la política en este aspecto promovió la administración del 82, la de buscar dar un tratamiento global al problema. En este sentido se ha considerado de mayor trascendencia la instrumentación de medidas preventivas y correctivas, que de las represivas cuyo alcance es necesariamente limitado, difícil de evaluar y poco adecuado para revertir una tendencia social generalizada que, con frecuencia, no implique forzosamente una violación directa al orden de la sociedad.

La función pública no debería ser vista como un privilegio, ni un botín. Implica la responsabilidad del funcionario de servir a la sociedad que representa, mantiene y sostiene a un gobierno determinado. La función pública es, finalmente, una de las elevadas responsabilidades sociales.

De algún modo debemos entender que al referirnos a que la función pública es servir, debe ser un privilegio de poder servir a nuestra sociedad, en la satisfacción de necesidades de la colectividad.

Si la principal función del Estado es una función de servicio público, de satisfacción de necesidades colectivas, las personas que participan del ejercicio de esta función prestan igualmente un servicio a la sociedad. La idea de que el servicio público no es un botín, sino una responsabilidad social, no es que se haya descubierto el hilo negro. El hombre durante las distintas épocas y bajo los distintos regímenes ha aceptado subordinar su libre albedrío a la autoridad pública, con la condición de que se cumplan distintos supuestos como lo son:

- ✓ Que su voluntad concurra en la integración de la autoridad pública;
- ✓ Que él mismo tenga posibilidades de participar en el ejercicio de dicha autoridad;
- ✓ Los propósitos de la acción de la autoridad sean satisfacer las necesidades colectivas, el mantenimiento de la paz social y la protección frente a eventuales agresiones exteriores.

Juan Jacobo Rousseau hablaba del Contrato Social, para significar que finalmente, la legitimidad de cualquier gobierno reside en la voluntad popular, y que el pueblo debía vigilar en todo momento la actuación de sus gobernantes para

que dieran cabal cumplimiento a su mandato social, de otra manera deberían ser sustituidos; de igual forma *Montesquieu* habló del sistema de separación de poderes para garantizar justamente que su ejercicio cumpliera con los fines que le habían encomendado la sociedad y evitar cualquier abuso en el ejercicio del poder.

No corresponde al Estado velar por la moralidad personal de sus servidores públicos, pero que el Estado tiene la obligación de prevenir y sancionar la inmoralidad social, y la corrupción de sus servidores públicos, ya que ésta afecta los derechos de la sociedad y los intereses nacionales.⁵³

Para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción no bastan leyes idóneas, ya que éstas en ocasiones son desbordadas por la realidad, ya no ofrecen bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la sociedad exige se erradique. Hay que establecer las normas que obliguen con efectividad al servidor público con la sociedad; para que sus obligaciones no se evaporen y para que el comportamiento ordenado prevalezca.

Los empleos, cargos o comisiones dentro del servicio público no deben ser vistos como la oportunidad para salir de la pobreza y mucho menos ser botín de nadie, sino por el contrario, tener siempre presentes la *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia*, con que hay que servir a los interés del pueblo.⁵⁴

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula cuatro de los elementos básicos de este sistema:

1. Las responsabilidades políticas y la declaratoria de procedencia del juicio político;
2. Las responsabilidades administrativas;
3. El registro de situación patrimonial;
4. Los fundamentos de actuación de la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

De todas las consideraciones anteriormente expuestas, éstas ocasionaron que se condujeran la aprobación de la Ley reglamentaria del Título IV de la Constitución Política denominada *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, y se promulgo el día 31 de diciembre de 1982.

Desde entonces se busca que la actuación del empleado público sea un ejemplo de buena conducta y desde luego sirva a la nación con una total *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia*.

53 PEREZNIETO Castro, Leonel. *Op. cit.* p 634.

54 *Idem* p. 634.

B) Aspectos laborales

1. La Legislación Burocrática, reglamentaria del artículo 123 Apartado B

El original artículo 123 de la Constitución de 1917, cuando hizo mención de los sujetos del derecho del trabajo conocidos en aquel tiempo como empleados, se refería a los trabajadores tanto del sector privado, como del sector público, ya que decía que todos los trabajadores sin importar para quien trabajen forman parte de la clase obrera, no hizo ninguna diferencia, decía que todos eran trabajadores.

La lucha política que en aquel tiempo dieron los burócratas, arrojó como resultado que el estatuto del Presidente Cárdenas se elevara hasta convertirse en una norma escrita de nuestra Constitución, por lo que el artículo 123 de la Carta Magna, por una reforma constitucional de fecha 21 de octubre de 1960, y

Publicado en el Diario Oficial el día 5 de diciembre del mismo año, quedó conformado en dos apartados "A" para los trabajadores, que laboran para el sector privado y el "B" para los trabajadores del sector público, es decir, para los empleados del Estado.

En lo concerniente al apartado B, materia de nuestro trabajo, se refiere, a los derechos sociales de estos trabajadores, y dice lo siguiente:

"Entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito Federal y de los Municipios y demás Territorios Federales y sus trabajadores".

- I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagaran con un cien por cien más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas.
- II. Por cada seis días de trabajo, disfrutara el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.
- III. Los trabajadores gozaran de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año.
- IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda disminuir durante la vigencia de éstos. En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general.
- V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo.
- VI. Solo se podrá hacer retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en los casos previstos por la Ley.

- VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizara escuelas de Administración Pública.
- VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá oportunidad quien presente la única fuente de ingreso de su familia.
- IX. Los trabajadores solo 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 en su trabajo o por la indemnización correspondiente.

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 la Ley.

- X. Los trabajadores tendrán derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán así mismo, hacer uso del derecho de huelga, previo al cumplimiento de los requisitos que determine la Ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo consagra.
- XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:
 - a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
 - b) En el caso de accidente o enfermedades, se conservara el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.
 - c) Las mujeres durante el embarazo no realizaran trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifique un peligro para la salud en relación con gestación gozaran forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y sus derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En periodo de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además disfrutara de asistencia medica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guardería infantiles.
 - d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la Ley.

- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
 - f) Se proporcionara a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o para venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además el Estado, mediante las aportaciones que haga, establecerá un sistema de financiamiento que permita otorgar créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien construir las, repararlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administre el fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.
- XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria. Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal, los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus empleados serán resueltos por esta última.
- XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior se regirá por sus propias leyes. El Estado proporcionara a los miembros en el activo del Ejército, fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f de la fracción XI de este apartado, en términos de similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y
- XIII. Bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federales que formen parte del sistema bancario mexicano regirán relaciones laborales por lo dispuesto en este apartado.
- XIV. La ley determinara los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Después de que estos ordenamientos, fueron comprendidos, y analizados, se crea la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y su publicación se hizo posible en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 28 de diciembre de 1963, y de este modo, es como fue posible la reglamentación para los trabajadores que prestan un servicio para el Estado, con sus excepciones para aquellos trabajadores que prestan un servicio especial como lo son los estados y municipios, las fuerzas armadas, personal del servicio exterior, bancarios, quienes se rigen en la actualidad, por sus propias leyes especiales.

2. Los trabajadores de confianza y los demás trabajadores

El hablar de los trabajadores de confianza y su relación con los demás trabajadores de la empresa o de las dependencias, es hablar de aquellos trabajadores que son vistos siempre con desprecio por los demás empleados, por razones diversas como lo es que piensen que es el informante del patrón, que tiene buen sueldo, que le debe lealtad al patrón, etc., pero en la realidad las cosas no siempre son así, ya que por mucho que le sea leal a la empresa o dependencia, si el patrón decide darlo de baja, regularmente se brincan al sindicato y se da de baja con una indemnización posiblemente decorosa. Por ahí se cuenta una anécdota de lo ocurrido en la Comisión Federal de Electricidad, en donde se dice que un trabajador sindicalizado, irrumpió súbitamente en las oficinas de uno de 3514 directores de la compañía, puñal en mano la mirada aturdida y la cara congestionada amenazaba de muerte a la recepcionista en turno, cuando para su fortuna apareció por casualidad uno de los 15700 pasantes de derecho que por ahí deambulaba y logro someter al violento trabajador.

El trabajador fue llevado inmediatamente ante la Comisión de Honor y Justicia integrado bipartitamente desde luego, y el presidente de la misma solicitó un ejemplar castigo para tan desafortunado trabajador, por lo que después de una larga y acalorada discusión se decidió sancionarlo nombrándolo "trabajador de confianza". Ante tan ejemplar castigo el trabajador no se hizo esperar y arguyo su falta diciendo que no era para tanto, ya que no había llegado a matar a la secretaria sino que solamente la había amenazado, pero como las resoluciones de la comisión mixtas son inapelables, el castigo no se modificó y el trabajador fue duramente, pero con toda justicia, sancionado por su inexcusable maldad y fatal ejemplo. ⁵⁵

Con este ejemplar castigo vemos que los trabajadores de confianza no son vistos con buenos ojos dentro de las empresas o dependencias de gobierno, sin contar que con frecuencia estos trabajadores no son bien retribuidos con respecto de los demás trabajadores, ya que los trabajadores de confianza de "termino medio" no siempre se ven favorecidos, ya que si se decide dar de baja no tienen medios de defensa para evitar el posible despido injustificado, como lo tienen los trabajadores de base quienes suelen ser defendidos por el sindicato, y si fueron promovidos a un puesto de confianza podrán regresar a éste, lo que no ocurre con los que son de confianza, ya que simplemente se les aplica la pérdida de la confianza e inmediatamente se les da de baja previa indemnización, sin importar la opinión del trabajador, ya que el patrón queda exento al cubrir la liquidación respectiva, ya no queda obligado a reinstalar al empleado.

Dentro del campo del derecho administrativo las diferencias entre empleados y funcionarios para determinar si son de confianza, se consideran tomando para ello ciertos criterios a saber: ⁵⁶

⁵⁵ CAVAZOS Flores Baltazar, Los Trabajadores de Confianza, ed. Trillas, México, 1993, p. 7
⁵⁶ Idem., p.33.

DIFERENCIAS

Los funcionarios son designados por un tiempo determinado
Los empleados tienen una duración de carácter permanente

Algunos funcionarios reciben su sueldo por honorarios
Los empleados serán siempre por nómina

El funcionario tendrá facultades de decisión
El empleado simplemente ejecuta las decisiones.

Para el maestro Gabino Fraga, estas anotaciones resultan inaceptables. Ya que el verdadero criterio de distinción es el hecho de que mientras el funcionario supone un encargo especial transmitido por la ley, el empleado solo supone una vinculación interna que lo hace integrante a la formación de la función pública.

El distinguido maestro Don Ignacio Burgoa nos explica que cualquier titular de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado lo personifican o representan, realiza las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia deben reputarse como servidor público bautizados por uno de nuestros héroes de la Independencia Don José María Morelos y Pavón como "Siervos de la Nación".⁵⁷

Los trabajadores al servicio del Estado no quieren derechos que no puedan hacer valer, prefieren que se les fije un salario mínimo superior al mínimo general, como sucede con los trabajadores bancarios. ⁵⁸

3. El concepto representante del patrón

El representante del patrón, como su nombre lo indica no es otra cosa que el representante de una persona moral, por lo tanto el representante no es sujeto de las relaciones laborales, sino la persona moral a quien represente y por lo tanto se obliga a éste como tal y no a la persona física.

Quien ejerza funciones de dirección o administración en la empresa serán considerados representantes del patrón, las que normalmente recaen en directores, administradores, gerentes generales, y algunos otros puestos relevantes. Así pues, si alguien ejerce funciones de representante del patrón, el trabajador tendrá la obligación de acatar las instrucciones que reciba de éste, la cual se sustenta en el artículo 134 fracción III, la cual incluye entre las obligaciones del trabajador la de desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante.

⁵⁷ BURGOA Origueta, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 7ª ed. Ed. Porrúa, México, 1989. p. 626.
⁵⁸ CAVAZOS Flores, Baltasar. *Op.cif.* p. 39.

En lo que se refiere al Estado, en cualquiera de sus manifestaciones que prevé el artículo 49 de la Constitución de donde se manifiesta que el supremo poder de la Federación se divide en Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial; requiere también de los medios adecuados para manifestarse, que le permita su expresión a través de los órganos, los cuales son productos del ordenamiento jurídico que crea y regula para el adecuado ejercicio de la función pública.

Sin embargo la sola existencia de esta esfera de competencia no es suficiente, para la expresión del poder público; hace falta un elemento importante, sin el cual no sería posible la existencia de este poder, este elemento al que nos referimos es la persona física, que va a exteriorizar la voluntad del Estado, para que al momento de ejercer la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste como una expresión del órgano, del que forma parte, del tal manera que el propio órgano es el que actúa a través del individuo.

Los fines del Estado no serían posibles sin la participación física del individuo, quienes en sentido lato son sus agentes, los cuales, según es carácter jurídico que los une al Estado, pueden ser estos funcionarios y empleados. ⁵⁹

Hay dos elementos importantes dentro de una unidad, los cuales son por una parte la competencia y el otro elemento lo es la persona física, ya que la sola existencia de la esfera de competencia, no sería suficiente, sería solo como una estructura inexistente, inexpresiva, falta de vida, por lo tanto no trascendería y por la otra parte tenemos que la sola presencia de la persona física, sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la expresión de un individuo más de la población, no como la actuación del poder del Estado. ⁶⁰

Por eso es que creemos, que no puede ser posible, que sé de la existencia de una, sin la otra.

4. Los trabajadores de confianza y el derecho individual del trabajo

Los derechos individuales que se desprenden en la Ley Federal de los Trabajadores la Servicio del Estado, es el derecho a la estabilidad laboral, el derecho al ascenso, el derecho al respecto de la jornada, derecho al salario y otros beneficios económicos, derecho al descanso, vacaciones y licencias, derecho al pago de traslado, el derecho a permuta, el derecho a la seguridad e higiene y el derecho a la seguridad social.

En lo concerniente a la estabilidad en el empleo, es este un principio que otorga el carácter de permanente a la relación de trabajo, y su disolución obedecerá únicamente a la decisión del trabajador o a circunstancias ajenas a la voluntad de las partes, de esta relación laboral y que hagan imposible su permanencia.

⁵⁹ BIELSA Rafael, Principios de Derechos Administrativos, Ed. de Palma Buenos Aires, 1966. p. 464.
⁶⁰ DELGADILLO Gutiérrez, Luis H. Op. cit. p. 56.

Este derecho se da exclusivamente para los trabajadores de base, no así para los de nuevo ingreso, quienes tienen que tener primeramente la base y adicionalmente no tener notas desfavorables lo que podría llamarse como "buena conducta" en su expediente.

Para el caso de los trabajadores de confianza, estos quedan excluidos de este derecho, el legislador en este sentido los dejó desprotegidos.

De hecho las causas de separación se encuentran previstas en el artículo 46 de la ley burocrática, de donde la doctrina señala que el precepto legal abarca todas las posibles causas de terminación, despido, cese, o rescisión de la relación de trabajo tanto unilateralmente, como ordinaria o de incumplimiento.⁶¹

La renuncia del trabajador es una causa unilateral de conclusión del vínculo laboral que unía a ambas partes de manera quizás permanente, el vencimiento del contrato por obra determinada, la muerte del trabajador y la incapacidad permanente podrían catalogarse como causas normales e involuntarias y el resto de las causales como de incumplimiento o violación de las obligaciones pactadas de naturaleza grave que también impiden la continuación del nombramiento.⁶²

De conformidad con el artículo 11 de la ley burocrática, la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo nos lleva a tener presentes los artículos 42, 43, 44 y 45 de este ordenamiento legal. Estos artículos nos hablan de la suspensión temporal del trabajador (artículo 42), el momento en que surtirá sus efectos la suspensión (artículo 43), cuando el trabajador sea llamado para formar parte de las fuerzas armadas (artículo 44), el derecho a regresar a su trabajo (artículo 45).

El derecho al ascenso y su vínculo con el servicio civil de carrera, es un derecho del trabajador, empleado o funcionario público, al ser promovido a un mayor grado dentro de la estructura jerárquica de la organización o institución en que labora o presta sus servicios.

En el artículo 47 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, entiende al escalafón, como el sistema de organización que existe en cada dependencia, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y la autorización de permutas. En sí, el ascenso tiene consecuencias tales como un mejor salario, un reconocimiento social y una muestra personal de la capacidad del trabajador para poder asumir labores más complejas y delicadas de trabajo.

Con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se ha evitado que en cada cambio de administración sé de la salida casi total desde el titular, hasta el empleado de limpia de cada dependencia, esto no quiere decir que el problema este resuelto, ya que todavía existe un amplio sector desprotegido entre uno y otro pero por razones de otra naturaleza.

61 MORALES Paulin, Carlos. Op. cit. p. 120.

62 ITALO Morales Hugo y Tena Suck Rafael. *Legislación Federal del Trabajo Burocrático*. Ed. Pac. México, 1968. p. 73.

Es oportuno citar al Dr. *Nestor de Buen* quien al respecto comenta lo siguiente:

Hay que reconocer que los trabajadores de confianza son unos auténticos transeúntes, con estancias sexenales, salvo inesperados cambios políticos en medio de un régimen que los puede dejar sin trabajo, que llegan a los puestos sin experiencia, sin carrera administrativa y, por lo mismo, con escasos méritos. Ello exige aprendizajes prolongados y costosos. Pero además, este es otro de los efectos secundarios del sistema, que se crea entre los trabajadores de base y de confianza en una relación curiosa.

Los primeros se sienten dueños permanentes, no obstante con condiciones económicas incómodas de las Instituciones. Los de confianza mejor pagados, son etéreos, o sea perteneciente al cielo y, por lo mismo desvinculados al mundo.”⁶³

En lo referente a la jornada laboral, tenemos que en el artículo 58 de la Ley Federal del Trabajo señala a ésta; como el tiempo durante el cual el trabajador esta a disposición para prestar su servicio.

Para los efectos de nuestro estudio debemos entender como jornada de trabajo “la duración diaria de la relación de trabajo”.

Con respecto de los trabajadores públicos, la jornada de trabajo se encuentra prevista en los artículos 21 a 26 de la Ley burocrática.

El artículo 21, nos habla de que el trabajo diurno es el que comprende de las seis de la mañana y las veinte horas, y por el servicio nocturno comprende de las veinte a las seis horas del día siguiente, siendo la duración máxima de la jornada de trabajo para el turno diurno de ocho horas y para la jornada nocturna de siete horas. Aquí también se da la jornada mixta, que es aquella que comprende periodos de ambos turnos, siempre que el periodo nocturno sea menor a las tres y media horas, pues en caso contrario, se considerara turno nocturno, siendo su jornada máxima de siete y media horas. Un caso que se considera especial es el que hace referencia el artículo 25 de la ley burocrática, el cual consigna que cuando la naturaleza del trabajo así lo exija, la jornada máxima se reducirá teniendo en cuenta el número de horas que pueda un individuo normal trabajar, sin sufrir quebranto en su salud.

La doctrina hace la aclaración de que ésta se refiere a aquellos trabajadores incapacitados por el trabajo, reduciendo la jornada para que esta sea compatible con sus aptitudes, dejando de indicar dicho procedimiento para justificar la disminución, la cual hace sin lugar a dudas, nulatorio este derecho, sin embargo, podría demandarse ésta modificación a la jornada de conformidad con el artículo 124 fracción I de esta Ley, la cual establece la competencia del Tribunal Federal de Conciliación, en aquellos conflictos individuales que se susciten entre los titulares y sus trabajadores. ⁶⁴

⁶³ MORALES Paulín, Carlos A. *Op. cit.* p. 128.

⁶⁴ ITALO Morales, Hugo y Tena Suck Rafael, *Op. cit.* p. 71.

El artículo 39 de la LFTSE, hace referencia al pago de tiempo extra, el cual dispone que las horas extraordinarias se pagarán al cien por cien más del salario asignado a las horas de jornada ordinaria o común.

El término salario proviene del latín *salarium* es decir sal, que era la medida de pago que originalmente se entregaba a los obreros.⁶⁵ El derecho al salario y otras prestaciones económicas, se encuentran previstas en el artículo 32 de la legislación burocrática, la cual establece que el sueldo o salario que se asigne en los tabuladores regionales para cada puesto, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicios de otras prestaciones ya establecidas.

Una similitud que tiene el salario mínimo de los empleados públicos con los que perciben los del sector privado, es el hecho de que cuando estos últimos, sufran incrementos salariales, los del sector público también recibirán aumentos en la misma proporción. Con esta medida el legislador busca garantizar un principio de justicia social en el cual se centra la existencia del salario mínimo.

Derecho al descanso, vacaciones y licencias, por lo que el descanso en estricto sentido significa el tiempo por el cual el trabajador disfrutará para fines propios, constituye un olvido, en alejamiento momentáneo, físico y mental de la relación de trabajo. Ya que existen otros tipos de descanso como los referentes al embarazo y posteriormente al alumbramiento que se otorga a las madres trabajadoras, y después, los referentes a la media hora para la lactancia de media hora para amamantar a los hijos previsto, este en el artículo 28 de la ley burocrática.

Hay otros tipos de descanso excepcionales o especiales, el cual es aquel que surge con motivo de fechas conmemorativas y que anualmente señala el calendario oficial. (Art.29 de la ley burocrática). Estos descansos se les conoce como obligatorios y es el resultado de que el trabajador disfrute de una fecha tradicional, reunión familiar, conmemorar algún acontecimiento nacional o celebré el día de ellos dedicado internacionalmente.⁶⁶ A diferencia de lo que ocurre en la Ley Federal del Trabajo, la cual señala los descansos obligatorios, la legislación burocrática no señala los días de descanso obligatorios, por lo que la autoridad facultada para establecerlos, corre a cargo de la Secretaría de Gobernación.

El derecho al pago de gastos de traslado, se encuentra previsto en el artículo 16 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual consigna que "Cuando un trabajador sea traslado de una población a otra, la Dependencia en que presta sus servicios dará a conocer previamente al trabajador las causas del traslado y tendrá la dependencia la obligación de sufragar los gastos de viaje y menaje de casa excepto cuando el traslado se hubiera solicitado por el trabajador..."

⁶⁵ CANTON Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático 2ª ed. Ed. Pac. México, 1985. p. 111.

⁶⁶ DE Buen, Nestor. Derecho del Trabajo. TII. 8ª ed. Ed. Porrúa. México, 1991. p.160.

Para el caso de que el cambio sea por un periodo mayor a seis meses, la dependencia cubrirá los gastos que resulten del traslado del menaje indispensable para la mudanza de su cónyuge y familiares en línea recta, que resulte por ascendente o descendente o colaterales en segundo grado que dependa, económicamente del empleado.

La permuta laboral implica o se refiere al cambio que de común acuerdo establecen los trabajadores, el cual tiene similar categoría, una equivalencia escalafonaria y sobre todo condiciones análogas de promoción, sin perjuicio de terceras personas y con anuencia de la Secretaría y Sindicato.

En la Ley se señala que el sistema de escalafón circunscribe la autorización de las permutas, cuyo procedimiento será previsto en los reglamentos de escalafón respectivo.

El derecho a la seguridad e higiene, debe entenderse esta como la manera de establecer medidas protectoras frente a las necesidades a que están expuestos los trabajadores con motivo del trabajo.⁶⁷

De ésta forma la seguridad e higiene consignadas en la fracción II del artículo 43 de la ley burocrática, constituyen la manera en que se toman las medidas para salvaguardar la integridad física del empleado.

El derecho a la Seguridad Social, se encuentra consagrado en el artículo 43 de la norma burocrática en sus fracciones V y VI, en los cuales se establece la obligación del titular de garantizar la seguridad social de los empleados públicos.

Esta seguridad social data del año de 1959, por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Los derechos derivados de los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales; aquí la norma burocrática no define los riesgos profesionales, ni a las enfermedades no profesionales, más sin embargo el ISSSTE, establece en su artículo 34 que serán reputados como riesgos de trabajo, los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo (...). Así mismo, se considera riesgo de trabajo, las enfermedades señaladas en el artículo 513 de la Ley Federal del Trabajo.

Con respecto de las enfermedades no profesionales, resultado este de accidentes del trabajo, conforme al segundo párrafo del artículo 34 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Sobre los riesgos de trabajo, la ley en comento en su artículo 110 señala que estos riesgos se regirán por las disposiciones de la Ley del ISSSTE y por la Ley Federal del Trabajo, de manera supletoria.

⁶⁷ CARRILLO Prieto, Ignacio. Derecho de la Seguridad Social, Ed. UNAM. México, 1991. p. 70.

“Toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata funcional, inmediata o posterior o la muerte, producida repentinamente en el ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sea el lugar y el tiempo en que se preste, así como aquellos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente a su domicilio al lugar en que desempeña su trabajo o viceversa”.

De las enfermedades no profesionales, el artículo 111 de la norma burocrática indica que cuando éstas se produzcan, el trabajador tendrá derecho a que se le concedan licencias, para dejar de asistir a sus labores, previo certificado del ISSSTE y con la consecuente vigilancia médica.

5. Los Trabajadores de Confianza y el Derecho Colectivo del Trabajador

Retomando palabras del Profesor *Nestor de Buen* para iniciar de esta manera lo relativo a este tema, comentaremos que así como los derechos individuales tiene como sujeto de tutela a un trabajador, los derechos colectivos tiene como objetivo básico, el proteger a la clase trabajador.

El jurista don *Mario de la Cueva* por su parte da su opinión a propósito del tema y nos dice lo siguiente:

El derecho colectivo es la parte del derecho del trabajo que regula los derechos de las asociaciones del trabajo, sus convenios y sus luchas.⁶⁸

Los derechos colectivos de los trabajadores públicos se sustentan de dos formas, los cuales son:

- a) El derecho a la sindicalización
- b) El derecho a la huelga

a) Derecho a la sindicalización

Con respecto a la sindicalización, la legislación burocrática otorga un margen muy estrecho a la participación de los servidores públicos en la fijación de sus condiciones de trabajo; sin embargo en los hechos, cada vez más se multiplican los casos en que al margen de la legalidad, las organizaciones, participan en verdaderas negociaciones colectivas.

La libertad sindical tiene dos caminos una individual y otro colectivo; la cual se comentará en el tema correspondiente, pero para efectos de nuestro trabajo nos iremos por el camino que nos habla del derecho colectivo y sobre todo para hacer un poco más breve este tema.

⁶⁸ SANTOS Azuela, Héctor, La Libertad Sindical de los Servidores Públicos en México, Anuario Jurídico XVII, Ed. UNAM, p. 240.

Con el nacimiento de algunas organizaciones como la Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra (1934), la Alianza de Trabajadores de Salubridad (1935), y la Alianza de Trabajadores del Estado (1935); para el año de 1936, estas se aliaron y dan nacimiento a la Federación de Nacional de Trabajadores del Estado. Con el objeto de evitar más problemas, (cabe mencionar que esta Federación, ya había organizado un congreso de trabajadores públicos con el objeto de que éstos fueran incluidos en la Ley Federal del Trabajo). El Estado propone la expedición del Estatuto de 1938, que viene a establecer limitaciones en cuanto a la libertad sindical, al proponer que en cada dependencia, solo existirá un sindicato, así como el de limitar la renuncia o separación sindical de los trabajadores y el de prohibir la adhesión a otro tipo de centrales obreras.

Un sin fin de problemas que tuvo que sacar adelante el Estado, hasta que fue posible la creación de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. En donde algunos artículos como el 68, 69 y 78, ratifican la posición de Estado, respecto del control del órgano público sobre sus empleados. De los cuales el Lic. *Mario de la Cueva*, calificó como de inconstitucionales, ya que constituían ataques a la libertad del hombre, en un mundo que presumiblemente se considera democrático, no es posible que los hombres que puedan cambiar de nacionalidad y no puedan dejar de pertenecer a un sindicato; se asemeja a una hipótesis de un matrimonio indisoluble, y hasta absurdo. 69

Para abundar un poco más sobre el tema, el jurista Héctor Santos Azuela al respecto señala los aspectos contestatorios de la Ley frente a la organización sindical y que nos permitimos resumir de la manera siguiente:

- I. Establecimiento de un sistema de sindicalización vertical y único por cada dependencia y la absoluta prohibición del pluralismo sindical, lo que contraviene a lo establecido en la fracción X del apartado B del artículo 123 Constitucional.
- II. Prohibición a la afiliación sindical con los trabajadores del sector privado.
- III. Trato discriminatorio a los trabajadores de confianza
- IV. Violación a la negociación sindical
- V. Sistema indirecto de representación por medio de delegados para efectos de elección sindical.
- VI. Limitación al derecho de libertad sindical a través del registro de éste, registro que se viene a transformar por razón de la ley reglamentaria, en un derecho de concesión sindical que asiste el Estado.

Terminamos nuestro tema recordando el informe de la OIT:

"Acerca del concepto en sí de la libertad sindical (...) el mismo estaba construido por una trilogía, indisoluble, a saber: el derecho de asociación, el de negociación colectiva y el de huelga". La libertad sindical así entendida era un derecho de carácter político, reconocido a todos los trabajadores sin distinción, incluidos el funcionario públicos.

69 DE LA Cueva, Mario. *Op. cit.* p. 634.

El ejercicio de dicha libertad posibilitaba la justicia social necesaria para que todos pudieran vivir dignamente y satisfacer sus necesidades”.

b) Derecho a la huelga

Para el jurista Don *Mario de la Cueva*, los conflictos de trabajo se clasifican en jurídicos y económicos, de donde siendo la huelga un procedimiento para buscar soluciones, tendrán que existir dos motivos generales de huelga, por un lado la huelga que tenga como fin el exigir el cumplimiento del derecho vigente, respecto de las condiciones de trabajo, jornadas, salarios, descansos, etc. y por otra parte la huelga para conseguir nuevas y mejores condiciones económicas de prestación de los servicios.

En la huelga, por razones jurídicas su origen resulta lógica e incuestionable, en virtud a los principios que busca recuperar, mismos que son reconocidos por la Ley.

Para el caso de la huelga burocrática por razones de carácter económicos, ésta se puede fundamentar en los artículos 32, 33 y 34 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De acuerdo con el artículo 32 párrafo III de la ley de la materia, indica la obligación de la Secretaría de Hacienda de tomar en cuenta la opinión de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (F.S.T.S.E.), para que se fijen los lineamientos sobre las diferentes remuneraciones a negociar. 70

El artículo 33 de la Ley burocrática, impone la obligación por parte del Estado de que los sueldos o salarios sean parejos y que queden comprendidos dentro del presupuesto de egresos de la federación.

Por último el artículo 34 de la citada legislación, ratifica que durante la vigencia del presupuesto no podrá disminuir el salario. Cabe destacar que los aumentos salariales solo se dan a través de la negociación que establecen la central sindical y la autoridad del Poder Ejecutivo, representada en ese acto por conducto de la Secretaría de Hacienda; terminando de este modo con la antigua costumbre de que durante el informe presidencial sé hacia del conocimiento del aumento a los trabajadores del Estado, sin ninguna posibilidad de negociación, el incumplimiento dará motivo a que se de causa a la huelga.

El concepto de huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en forma y en los términos que la ley establece. (Artículo 92 de la ley Burocrática).

70 MORALES Paulín, Carlos. *Op. cit.* p. 149.

De todos los puntos sobre la huelga, el más controvertido, es quizás el relativo a la procedencia del paro, cuando se viole de manera general los derechos que se encuentran consagrados en la Constitución en su artículo 123 apartado B fracción X, en el cual no dice nada al derecho de obtener mejores condiciones de trabajo con respecto de su salario, prima vacacional, etc., motivo por el cual creemos que la huelga burocrática se disminuye, con fines de mejoras en la situación laboral y se contempla como mecanismo de conservación del status quo constitucional.

Es preciso recordar que el artículo 69 del estatuto de 1938, señalaba que la huelga general es la que se endereza en contra de todos los funcionarios de los Poderes de la Unión y es procedente cuando se da entre otros casos:

- ✓ La falta de pago oportuno de salarios consecutivos correspondientes a un mes de trabajo, salvo que sea un caso de fuerza mayor el cual será calificado por el Tribunal de Arbitraje,
- ✓ Porque la política general del Estado, comprobada con hechos, sea contraria a los derechos fundamentales que esta Ley concede a los trabajadores del Estado, debiendo en tal caso hacer la acreditación respectiva el propio Tribunal,
- ✓ Por desconocimiento oficial del Tribunal de Arbitraje o porque el Estado ponga graves obstáculos para el ejercicio de sus atribuciones,
- ✓ Por que se haga presión para frustrar una huelga parcial.

La huelga parcial, es aquella decretada contra un funcionario o grupo de funcionarios de una unidad burocrática con motivo de:

- ✓ Violaciones constantes del estatuto,
- ✓ Negativa sistemática para comparecer ante el Tribunal de Arbitraje,
- ✓ Por desobediencias a las resoluciones del mismo Tribunal de Arbitraje

La doctrina considera que los elementos esenciales de una huelga, son la negociación y contrataciones colectivas y la huelga de tal manera que no puede faltar, alguno de estos elementos, porque entonces no sería posible la existencia del derecho del trabajo, la cual asegura los fines del sindicato y este a su vez no cumpliría con sus fines básicos que son los de mejorar las condiciones generales del trabajador.

6. La libertad sindical de los trabajadores públicos

Como ya lo hemos comentado, en el capítulo anterior, los trabajadores siempre han necesitado de la unión para poder obtener conquistas laborales, dado que el patrón no accede de buena voluntad a otorgarles prestación que hagan posible una vida más decorosa y digna a los trabajadores, por lo que la libertad a

sindicalizarse es una de las conquistas obtenidas como consecuencia de tantas luchas de éstos (trabajadores) en contra de los patrones.

Para el caso de los trabajadores públicos presenta dos caminos, uno de carácter individual y otro colectivo.⁷¹

El individual se caracteriza por el derecho del trabajador a:

- ✓ Formar junto con otros empleados los sindicatos
- ✓ Afiliarse a algún sindicato ya formado

El colectivo, la libertad sindical se da cuando existe el derecho de:

- ✓ Formar ligas, uniones, federaciones, confederaciones, sin permiso o autorización alguna,
- ✓ Incorporarse a las organizaciones o cúpula ya existentes,
- ✓ Separarse de esta cuando se considere necesario.

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado define al sindicato como:

Las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia constituidos para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes. (artículo 67)

Dentro del campo del sector público se manejan diferentes derechos de los que gozan los trabajadores, de los cuales citaremos y mencionaremos su fundamento legal.

Sindicato único.

En cada dependencia, solo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretenden ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario (artículo 68)

Derecho de sindicalización.

Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que se soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados. (artículo 69)

Constitución sindical.

Para que se constituya un sindicato, se requiere que lo formen veinte trabajadores o más, y que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros. (artículo 71)

⁷¹ Idem., p. 118.

Registro sindical.

Los sindicatos serán registrados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a cuyo efecto remitirá a éste por duplicado:

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

Al recibir la solicitud de registro, el Tribunal Federal comprobará que no existe otra agrupación sindical en la dependencia y que la asociación peticionaria cuenta con la mayoría de los trabajadores de esta entidad, para proceder al registro correspondiente (artículo 72)

La cancelación del registro.

El registro de un sindicato se cancelará por disolución del mismo o cuando se registre diversa agrupación sindical que fuere mayoritaria.

El sindicato se disolverá por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de éste o por que no satisfagan los requisitos de constitución sindical.

En el caso de conflicto entre dos agrupaciones que pretenden ser mayoritarias, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ordenará el recuento correspondiente y resolverá en base a ésta autoridad. (artículos 73 y 82)

Expulsión de la organización sindical.

Los trabajadores que por su conducta o falta de solidaridad fueran expulsados de un sindicato, perderán por éste solo hecho todos los derechos sindicales que la ley concede. La expulsión sólo podrá votarse por la mayoría de los miembros del sindicato respectivo o con la aprobación de las dos terceras partes de los delegados sindicales o sus congresos o convenciones nacionales y previa defensa del acusado. La expulsión deberá ser comprendida en el orden del día. (artículo 74).

No-reelección y cláusula de exclusión:

Esta prohibido todo acto de reelección sindical y de igual forma el Estado en ninguna caso aceptará la cláusula de exclusión "se traduce en una cláusula de control sindical, que normalmente funciona para eliminar trabajadores que estorban a la dependencia o al comité ejecutivo." (artículos 75 y 76).

Obligaciones y prohibiciones de los sindicatos:

Son obligaciones de los sindicatos el proporcionar informes que soliciten, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; comunicar al Tribunal dentro de diez días siguientes a cada elección los cambios que ocurren en su directiva o comité ejecutivo, así como las altas y bajas de sus miembros y las modificaciones a sus estatutos, facilitar y proporcionar toda cooperación que les solicite el Tribunal, patrocinar y representar a sus miembros ante las autoridades y ante el Tribunal Federal burocrático cuando dicha representación fuere solicitada (artículo 77)

Queda prohibido a los sindicatos el hacer propaganda y actividades religiosas y comerciales lucrativas:

Emplear violencia para obligar a los trabajadores a que se adhieran o afilien al sindicato; fomentar actos delictivos contra personas o propiedades y el adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas. (artículo 79)

Adhesión a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado:

Los sindicatos se pueden afiliar a la federación de sindicatos, se sujetará a sus estatutos y a la norma burocrática por cuanto hace a sus disposiciones sobre los sindicatos. En ningún caso podrá decretarse la expulsión de un sindicato del seno de la federación. (artículos 74 y 84)

Todos los conflictos que surjan entre la federación y los sindicatos o solo entre éstos serán resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. (artículo 85)

Remuneraciones y licencias sindicales:

Las remuneraciones que se pague a los directivos de los sindicatos y, en general los gastos que origine el funcionamiento de éstos, serán a cargo de su presupuesto, cubierto en todo caso por los miembros del sindicato de que se trate. (artículo 85)

Los titulares de las dependencias deberán conceder licencias para el desempeño de comisiones sindicales (artículo 43 fracción VII inciso a).

Responsabilidad de las directivas sindicales:

La directiva del sindicato será responsable de éste y respecto de terceras personas en los mismos términos que son los mandatarios en el derecho civil. (artículo 80)

Los actos realizados por las directivas de los sindicatos obligan civilmente a éstos, siempre que hayan obrado dentro de sus facultades. (artículo 81)

Así, el sindicato en nuestro sistema jurídico es la institución representante de los intereses de los trabajadores como grupo, el marco legal como hemos podido apreciar regula sus formas de nacimiento, vida y funcionamiento de dicha organización entre otros aspectos y que, consideramos importante el tener conocimiento.

La participación del sindicato tiene tres objetivos principalmente, aspectos que son: 72

- ✓ La negociación colectiva,
- ✓ Su resultado, en las condiciones generales de trabajo,
- ✓ La posibilidad del ejercicio del derecho a la huelga.

El ejercicio de este derecho de los trabajadores del Estado ha presentado características especiales, como lo es que se presenta una gran similitud a las condiciones del sector privado.

Los trabajadores del Estado gozan de la libertad sindical, la cual se trata de un derecho no solo reconocido en la Constitución, sino que también la Ley reglamentaria le a otorgado, la cual reconoce esa posibilidad de sindicalizarse. Sin embargo, la forma como se ha hecho la reglamentación de los planteamientos constitucionales presenta en cierto modo características originales en el derecho burocrático, sobre las cuales es preciso que se comenten.

El artículo 67 de la ley burocrática se asemeja mucho al concepto de sindicato planteado por la Ley Federal del Trabajo, con la diferencia de que en el sindicato burocrático incluye solamente a trabajadores de la misma dependencia, dándose aquí la limitación al ejercicio de la libertad sindical.

Vale la pena anotar que esta regulación de la libertad sindical, pareciera estar predestinada a cambiar a partir de las resoluciones de la Jurisprudencia que sentó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de declarar inconstitucional el artículo 68 (a parte los artículos 67, 69 y 71) de la ley burocrática. Con esta Jurisprudencia se abre la posibilidad de que se pudieran dar más de un sindicato en las dependencias públicas.

Desde luego siempre a favor del que lo promueva mediante la promoción del amparo, en donde se invoque la inconstitucionalidad de la ley burocrática al tratar de registrar un segundo sindicato en una dependencia. 73

En lo relativo a la libertad sindical de los trabajadores del Estado, tenemos también que todos los trabajadores gozan del derecho a formar parte del sindicato, previa solicitud, pero una vez que forman parte de este, ya no pueden dejar de pertenecer al mismo, salvo que sean expulsados. Como podemos ver se da una libertad de ingreso, pero no de salir, con esto se limita mucho la decisión de un trabajador de pertenecer o no a una organización sindical.

Otro ejemplo lo es el hecho de la exclusión para el caso de los trabajadores de confianza, quienes no pueden formar parte del sindicato.

72 REYNOSO Castillo, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Ed. Porrúa México, 1999. p.120.

73 Idem., p. 121.

La ley prevé mediante el supuesto de que un trabajador sindicalizado de base pueda durante cierto tiempo desempeñar cargos de confianza, tiempo durante el cual se suspenden sus derechos y obligaciones sindicales, pudiendo regresar a su antiguo puesto como sindicalizado.

El trámite de registro tiene como objeto el cumplir con el requisito de forma, previsto en la Ley, el cual indica que se llevará a cabo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual como ya se indicó al principio de este tema, tiene que ver con las amplias facultades discrecionales que en esta materia otorga la Ley al Tribunal, para que ésta compruebe por los medios que estime idóneos, el comprobar que se cumplen los requisitos de la solicitud de registro y trámite del mismo.

La importancia del sindicato obedece a que es el camino adecuado para el ejercicio de sus peticiones, de tal suerte que si el sindicato no cuenta con el registro respectivo, se puede dar la posibilidad de participar en una negociación colectiva y si fuera el caso hasta podría emplazar a huelga siendo ilegal todo esto. Sin embargo es preciso señalar que la Ley indica el caso particular de que los sindicatos registrados pueden tener personalidad jurídica, se quiere, para reclamar derechos derivados de su iniciativa de formalización y reconocimiento.

7. Restricciones legales a los Trabajadores de Confianza

Las restricciones legales aplicables a esta clase de trabajadores, son las relativas al derecho a la sindicalización, lo referente a la reinstalación obligatoria, su intervención en los movimientos de huelga, en lo relativo a algunas prestaciones de carácter económico como lo es tiempo extra y prima de dominical, su participación en las utilidades.

En el artículo 182 de la Ley Federal del Trabajo en vigor previene que las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza serán proporcionales a la naturaleza e importancia de los servidores que prestan y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento.

Desgraciadamente en la practica no suele ser así, ya que cuantas veces hemos sido testigos de aquellos trabajadores sindicalizados que buscando ser mejores empleados se superan y logran una promoción a un puesto mejor remunerado y sobre todo de confianza. Que es lo que tenemos aquí, que con base a mucho esfuerzo, logró superarse pero, nunca le dijeron que perdería algunos "privilegios", como el hecho de que como sindicalizado no fácilmente podría ser despedido, recibía pago de tiempo extraordinario, pago de día doble, y sobre todo que era tomado en cuenta para el caso de una posible huelga, más aun recibía participación de utilidades.

Con todas estas restricciones, el trabajador se da cuenta de que lejos de salir beneficiado, ahora se encuentra a merced del patrón puesto que será motivo

suficiente que le pierda la confianza para que sea objeto de causar baja en su empleo, sin importar su consentimiento, ya que bastara que el patrón cubra la indemnización correspondiente para que de este modo quede eximido de la obligación de reinstalarlo en el trabajo.

Si lo analizamos fríamente, estamos ante la presencia de la pérdida de derechos, ya que la ley prevé esta condición de indemnización a cambio del puesto. Y se pierde de una manera legal.

En relación con su libertad sindical, el artículo 123 constitucional señala que tanto obreros como los empresarios tendrán derecho para unirse en defensa de sus respectivos intereses, mediante la asociación de sindicatos, asociaciones de profesionistas, y cualquier otra que no sea contraria a la Ley.

El artículo 234 de la ley laboral de 1931, establecía que a nadie se le podía obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él. Esto quiere decir, que si un trabajador ingresa a un sindicato, su estancia en éste no es eterno, ya que se podía separar de este cuando así lo desee. Sin embargo es preciso señalar que el patrón, sí puede separar de su empleo al personal sindicalizado que renuncien o sea expulsado del sindicato, de conformidad con el artículo 395 de la Ley Federal del Trabajo.

Curiosamente, en la realidad, la situación es diferente ya que si un trabajador decide, renunciar al sindicato al que pertenece, se le puede aplicar la cláusula de exclusión que implica la pérdida de su trabajo sin responsabilidad para el patrón.

Para el caso de los trabajadores de confianza el artículo 183 de la Ley de la materia señala que los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en cuenta para el recuento para determinar la mayoría en los casos de huelga..

Esta es la manera en que se justifica, el hecho de que esta clase de trabajadores no pueda ser participe de una huelga, en virtud de que estos están íntimamente ligados a los patrones, porque los sindicatos si contarán con trabajadores sindicalizados con la categoría de confianza, probablemente las luchas de intereses obreros que se dieran entre el sindicato y la empresa, serían estas defensas desiguales.

Con lo que respecta a la reinstalación, en el año de 1962, a iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos se reformaron las fracciones XXI y XXII del artículo 123 constitucional, a efecto de que se otorgara a todos los trabajadores mexicanos la garantía de la estabilidad en el empleo, desde luego que estas garantías no incluirían a los trabajadores de confianza, pero si lo vemos por el lado positivo, el único beneficio que se les otorgo fue lo referente a que si el patrón ya no quería sus servicios, forzosamente, tiene que cumplir con una indemnización.

En cuando a su intervención en los movimientos de huelga, el artículo 462, fracción II de la Ley Federal del Trabajo, previene que no se deberán tomar en cuenta los votos de los trabajadores de confianza, de acuerdo con lo previsto en el artículo citado.

Esto nos parece, contrario a derecho, ya que deja a estos trabajadores de confianza sin oportunidad de defender sus derechos como trabajadores, podría decirse que hasta inconstitucional, por que no le da oportunidad de defenderse, (garantía de audiencia), pero como ya mencionamos anteriormente, estos trabajadores al estar íntimamente ligados al patrón, se puede creer que existe una relación que afecte los intereses de la clase obrera, que repercute para el posible estallamiento de una huelga, pero mientras esto sucede, estos trabajadores ven afectados sus intereses personales, ya que es muy discutible su situación, porque estos trabajadores también deben tener algún interés que defender como su salario lo cual puede afectar su permanencia en el empleo.

En relación con las distintas prestaciones de carácter general, tenemos que los sueldos que se les concede a esta clase de trabajadores no siempre son satisfactorios, sé a llegado a argumentar que no se le ve sentido pagar horas extras, séptimos días, prima dominical, etc., por estar bien retribuidos. Al respecto creemos que no siempre los sueldos de los trabajadores de confianza satisfacen las necesidades de esta clase de trabajadores, por que como ya lo mencione un trabajador sindicalizado que es promovido a uno de confianza, corre el riesgo de perder su empleo, el de no recibir utilidades.

El problema real y cierto es que día a día los sueldos para los trabajadores de confianza, siguen siendo bajos y los aumentos que estos reciben resultan casi insuficientes e insignificativos, porque se cree que los sueldos, ya incluyen retribuciones suficientes que no amerite otros ingresos que se les otorga a los sindicalizados.

Fue en el año de 1962, cuando el presidente Don Adolfo López Mateos, solicitó se reglamentara la fracción IX, del artículo 123 constitucional, para que se otorgara una participación de las utilidades a todos los trabajadores de las empresas. ⁷⁴ Desde luego que esta prestación ya se encontraba consagrada en la Constitución del 1917, pero como no se reglamentó, por consiguiente no se aplicó esta propuesta, es decir, no fue posible que se exigiera el cumplimiento de este derecho consagrado en la Carta Magna.

Para el caso del pago de utilidades, éstas como algunos otros derechos laborales no son benéficos para empleados de confianza como gerentes generales, directores, administradores, solo para aquellos que tengan ingresos bajos con una igualdad en salarios, y con respecto del trabajador obrero de mayor ingreso, es decir, que sus sueldos sean casi equivalentes, de lo contrario no se les debe tomar en cuenta para el pago de participación de utilidades.

⁷⁴ CAVAZOS Flores Bellazar. *Op. cit.* p. 27.

Así es como nuestra legislación laboral trata a estos trabajadores de confianza, que en ocasiones llega a labora más que cualquier otro trabajador en la empresa, o dependencia de gobierno, de esta manera es como paga la lealtad, la obediencia incondicional, dejándolos fuera de las prestaciones, quizás más importantes a que tenga derecho un trabajador, por eso es que creemos que se debe legislar sobre esta clase de trabajadores, que siempre han sido tratados como los patitos feos de nuestra legislación laboral, porque exime al patrón de la obligación de reinstalarlo si se trata de un trabajador de confianza (artículo 50 L.F.T. fracción III), o del recuento de votos para la huelga aunque posteriormente le afecte directamente a sus intereses personales (sueldo).

8. La Pérdida de la Confianza

El nacimiento de esta figura jurídica nació en el ordenamiento legal de 1931, la cual nombró, una causa especial de terminación de las relaciones laborales, consistente en la pérdida de la confianza.

La pérdida de confianza era una cuestión de carácter subjetiva, por lo que los patronos están obligados a probar el motivo que da origen a la pérdida de la confianza. La pérdida de la confianza se encuentra prevista en el artículo 185, y deriva de la confianza que en este caso hace el patrón a esta clase de trabajadores, mediante una facultad discrecional, desde para que se dé la pérdida de la confianza, es necesario que exista un motivo suficiente, para que se tome en consideración la situación particular del trabajador, el cual debe tener un contacto personal con los intereses patronales, que sea imposible que se siga dando esta relación por tal motivo toca al patrón acreditar que por la relación de trabajo que se daba entre ambos ya no es posible esta relación.

En realidad no se dan reglas a seguir, de los motivos que pueden determinar la pérdida de la confianza, por eso es que opera una facultad discrecional incluso de las autoridades del trabajo, para aprobar la "pérdida de confianza. Para el caso de la aplicación de la pérdida de la confianza el trabajador de confianza, que sea separado de su empleo, podrá ejercer las acciones de reinstalación o el pago de una indemnización.

Es preciso indicar que cuando se aplique la pérdida de la confianza, esto no significa necesariamente, que se haya dado la comisión de una falta que amerite la rescisión de la relación de trabajo. Si un trabajador de confianza había sido promovido de un puesto sindical, la pérdida de la confianza no autoriza la separación del trabajador, por lo que él, tendrá derecho a volver al puesto de planta. Es importante destacar que como no es posible ni siquiera mencionar cuáles son los motivos que dan origen a la pérdida de la confianza, tenemos entonces que esta tarea le corresponde calificarla a las autoridades del trabajo.

Independientemente de todos los derechos que no se les concede a esta clase de trabajadores por las dos legislaciones laborales, la doctrina mexicana ha permitido

que de manera reiterada insista en la necesidad de contar con un régimen mucho más amplio y protector de los trabajadores de confianza y no tan limitado de sus derechos como el actual régimen legal los trata, de hecho se propone que la creación incluso de un capítulo en la ley burocrática, así como de las respectivas legislaciones de los estados y municipios. 75

9. Disolución de la Relación Laboral

Las disposiciones generales que la ley determina causas de rescisión de las relaciones de trabajo y/o terminación de las relaciones de trabajo, como podemos constatar, éstas si son aplicables a los trabajadores de confianza, curiosamente aquí el legislador si se acordó, de que existe esta clase de trabajadores, por lo tanto el patrón si puede separarlo del trabajo, por las causas previstas de rescisión de trabajo contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, y con respecto de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, lo es el artículo 46 de la legislación burocrática.

Las causas de terminación del nombramiento se señalan en la ley, cuyo fundamento legal acabamos de mencionar en el párrafo anterior, relevando de cualquier responsabilidad al Estado cuando se incurra en cualquiera de los supuestos previstos en el citado ordenamiento legal, así tenemos la renuncia o abandono del empleo; conclusión del término o de la obra fijados en el nombramiento, muerte del trabajador; incapacidad permanente física o mental del mismo; resolución discrecional del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para los casos siguientes:

- a) *Quando el trabajador incurra en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia o amagos, injurias, malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de sus horas de servicio;*
- b) *Quando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causas justificadas;*
- 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 reservados de que tuviera conocimiento con motivo del trabajo;*

75 HORI Rabaina, Guillermo. Los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado Revista Laboral No. 68 México, 1998. p. 44.

- f) *Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren;*
- g) *Por no obedecer sistemática e injustificadamente las órdenes que reciba de sus superiores;*
- h) *Por concurrir habitualmente en estado de embriaguez o bajo la influencia de alguna narcótico droga enervante;*
- i) *Por la falta comprobada al cumplimiento de las condiciones generales del trabajo o por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.*

Aunque, si nos apegamos a la Ley, es más bien un acto en el cual media la voluntad del trabajador, podríamos hasta decir, que es más bien la conducta del trabajador la que se debe encuadrar en cualquiera de los supuestos que marca la norma, lo que hizo el legislador, es mencionar los casos en que se puede dar de baja al trabajador y sin responsabilidad para el Estado.

Las disposiciones del artículo 123 constitucional, no establecen ninguna diferencia en lo que a la rescisión de las relaciones laborales corresponde, lo que significa que ningún trabajador, cualquiera que sea la condición en la que presta sus servicios, puede ser despedido injustificadamente en su empleo.

De acuerdo con los incisos antes señalados, esto no significa que tenga que terminar la relación de trabajo como único camino, ya que también existe el de suspender al trabajador, si esta de acuerdo el sindicato a que pertenece, pero si no esta de acuerdo puede proceder a la remoción del trabajador a otra oficina distinta hasta que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelva en forma definitiva.

Con base en lo anteriormente expuesto, citaremos al distinguido *Dr. Miguel Acosta Romero* quien en su obra *Teoría General del Derecho Administrativo* menciona lo siguiente:

"Creemos que no hay razón jurídica fundada para excluir a los funcionarios y trabajadores o empleados de confianza de las aplicaciones de los principios contenidos en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, en lo que sea compatible con la responsabilidad de sus cargos, pues afirmar lo contrario sería desconocer que vivimos en un Estado de derecho y negar éste sin fundamento alguno, a un gran número de servidores públicos en lo que posiblemente descansa la labor de mayor responsabilidad y conocimientos, dentro de los órganos del Estado." 76

76 ACOSTA Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, 4ª ed. Porrúa, México, 1988 p. 723.

El objeto del comentario anterior, obedece a que los trabajadores de confianza definitivamente están desprotegidos por la ley en el sentido de que no existe motivo, razón o circunstancia para que siempre queden excluidos de los beneficios a que tiene derecho los demás trabajadores que prestan un servicio para el Estado.

Como pudimos apreciar, en este tema los sindicalizados si pueden seguir trabajando porque se escudan con el sindicato, es decir, el sindicato necesariamente tiene que dar su consentimiento para dar de baja a un trabajador, lo que no ocurre con los de confianza, quienes no son defendidos por los sindicatos, por lo tanto están a merced de los patrones o titulares de las dependencias, así pues los trabajadores de confianza, para los derechos a favor de los trabajadores no los toman en cuenta, pero para el caso de sancionarlos, si son tomados en consideración.

CAPÍTULO III

El Trabajador de Confianza en las Secretarías de Estado

1. El artículo 123 Constitucional

Con la injusticia de que eran, objeto los trabajadores, campesinos, mineros, obreros, trajo como consecuencia que naciera la *Declaración de los Derechos Sociales*, fuente del derecho del trabajo y del derecho agrario, consagrados estos principios en nuestra Carta Magna. Este fue el grito de guerra de la independencia de un pueblo que sufría en carne propia las injusticias de la burguesía, luchando en la guerra de reforma, y que ahora de nueva cuenta, les correspondía entregar sus vidas en el combate de la revolución. ⁷⁷

La inconformidad social que se vivía ya en el país para el año de 1900 con el régimen del Porfiriato, provocó que en el año de 1910 esta inquietud se hiciera manifiesta con el estallido de la Revolución Mexicana. De acuerdo con datos en aquel tiempo se manejaban, las siguientes cifras; respecto de la población rural ésta comprendía 9,745.000 habitantes, con respecto de la población que habitaba en zonas urbanas eran de 3,861.000, esto significaba que el 72% del total de los habitantes del país, eran gentes con escasas posibilidades de desarrollo, marginados de los beneficios de la economía del país, una población absolutamente olvidada y sobre todo explotada en las fabricas en el campo; una condición social que favoreció a los intereses de la burguesía exclusivamente, gracias a la dictadura férrea que imponía el Gral. Porfirio Díaz para evitar cualquier intento de rebelión por parte del proletariado.

La clase media era sometida por la burocracia, cerrada a todas aquellas personas que no pertenecieran a la clase privilegiada. Esto ocasionó que se diera nuevamente un movimiento armado en contra del régimen del Presidente Díaz, dándose así la primera Revolución Social del siglo XX.

Así pues, existía la necesidad de poner fin a la dictadura gubernamental. Luego entonces el 5 de octubre de 1910, Francisco I. Madero expide el Plan de San Luis, en el cual se desconocía al régimen Porfirista y al mismo tiempo hacia un llamado al pueblo al restablecimiento de la Constitución y el principio de la no reelección.

En los años de 1911 a 1913 los gobiernos de Francisco de León y Francisco I. Madero y la traición del general Victoriano Huerta, ocasionó que el pueblo de México se levantara en armas en defensa de su Ley máxima y del sistema federal y sobre todo de la legitimación de sus gobernantes. Para el 19 de febrero de 1913, la legislatura del Estado de Coahuila y el gobernador Carranza, negaron la existencia y legitimación del usurpador y llamaron a las demás entidades de la Federación a que se unieran a la lucha y defensa por sus derechos.

⁷⁷ DE LA Cueva Mario, Op. cit. p. 44.

El *Plan de Guadalupe* concreto, los propósitos de la lucha, por el restablecimiento de la vigencia de la Constitución violada. De todo este movimiento de lucha nació la nueva Constitución de 1917, junto con la declaración de los Derechos Sociales y el Derecho Mexicano del Trabajo.

Regresando un poco al pasado el 15 de julio de 1914, una vez que el general Huerta cedió el poder al ejército del pueblo, inmediatamente se inició la creación del derecho del trabajo.

En Aguascalientes, se redujo la jornada de trabajo a 9 horas, se impuso el descanso semanal, y sobre todo se prohibió cualquier intento de reducción al salario, en el Estado de San Luis Potosí se dictó un decreto en el cual se fijaban los salarios mínimos, en Tabasco se redujo la jornada de trabajo a 8 horas y se cancelaron las deudas de los campesinos, en Jalisco se expidió un decreto sobre la jornada de trabajo, descanso semanal y obligatorio y vacaciones, posteriormente se expidió otro decreto al que se le conoció como la primera Ley del Trabajo de la revolución constitucionalista la cual señalaba: la jornada de trabajo de 9 horas, prohibición de los menores de nueve años en el trabajo, salarios mínimos en el campo y en la ciudad, protección del salario, reglamentación del trabajo a destajo, aceptación de la teoría del riesgo profesional, y creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Por otro lado en el Estado de Veracruz, se expidió la ley del trabajo del Estado, cuyo eco fue muy grande en toda la república y ésta comprendía entre otras, jornada máxima de 9 horas, descanso semanal, salario mínimo, teoría del riesgo profesional, escuelas primarias sostenidas por los empresarios, inspección del trabajo, reorganización de la justicia obrera.

Todo lo anteriormente expuesto trajo como consecuencia la idea fundamental de plasmarla en el artículo 123, en la cual la constitución debería señalar las bases fundamentales para que cada Estado diera vida a su propia Ley del Trabajo, ya que esto era necesario e indispensable para evitar a toda costa que los derechos de los trabajadores no fueran pisoteados. Se necesitaba que el derecho del trabajo fuera constantemente realista de las necesidades sociales y sobre todo de los trabajadores.

Para el mes de diciembre de 1917, las diputaciones de Veracruz y Yucatán presentaron dos iniciativas de reforma al artículo 5º en las que propusieron algunas normas concretas a favor de los trabajadores. En este proyecto de artículo 5º incluyó en él, el principio de la jornada de 8 horas como jornada máxima, prohibió el trabajo nocturno industrial para mujeres y niños, y consignó el descanso semanal. Esta serie de propuestas hizo que los constituyentes, decidieran plasmarlas en la Carta Magna, por otra parte Froylan C. Manjarrez, propuso que se dedicara un capítulo o título de la Constitución a las cuestiones del trabajo.⁷⁸

⁷⁸ Idem., p. 49.

Proponiendo que los derechos de los trabajadores fuera, separado del artículo 5º, e integrara un título especial, con base en una serie de debates y proyectos de infinidad de gentes que colaboraron para que fuera posible el que sería un proyecto con nuevo título sobre el trabajo.

Se comisionó a un pequeño grupo para que se formulara un anteproyecto en el que se intercambiaron una serie de impresiones dentro del cual salió el proyecto final el cual fue enviado a la Comisión del Congreso encargado de presentarlo a la asamblea. En su dictamen, la comisión conservó, la mayor parte del texto original, al que se le siguieron efectuando algunas modificaciones, y adicionó otras. Después de un breve discurso, el artículo 123 es aprobado el día 23 de enero de 1917.

2. Análisis de los artículos 108 al 114 de la Constitución

El título IV de la constitución de 1857 hasta la constitución de 1917, le han dedicado este título a las responsabilidades de los servidores públicos.

En el congreso de 1917 el Diputado Heriberto Jara, exclamó:

La responsabilidad de los funcionarios es la garantía del cumplimiento de su deber, y por tal motivo, todo sistema legislativo que vea la manera de exigir la responsabilidad en que incurran los funcionarios públicos por faltas cometidas en el cumplimiento de sus encargos es de capital importancia en el sistema constitucional.* 79

La Constitución de 1857, se encargó de vigilar el orden jurídico, siendo el primer medio el juicio de amparo, el cual cesa el acto de autoridad y el segundo medio es el régimen de responsabilidades, el cual cesa a la autoridad por su acto ilegal, será por eso que el artículo 107 constitucional es considerado como el principal ordenamiento en materia de amparo y se encuentre previo a los artículos 108 al 114, materia de nuestro tema.

Sobre los artículos 108 al 114 de la Constitución, el único que no había sufrido reformas fue el artículo 111, la cual a ocurrido en solo dos ocasiones la primera fue en el año de 1928 (20 de agosto), y la segunda hasta el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid (1982), esto como consecuencia del principio de renovación moral necesaria, la reforma de 1928, obedece a que se creó el Departamento del Distrito Federal, el artículo en comento establecía que el Congreso de la Unión expediría una ley de responsabilidades para todos los empleados de la federación y del Distrito y Territorios Federales. En esta reforma de 1928 se establecieron facultades al Presidente de la República para pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de los funcionarios judiciales.

79 MORALES Paulin, Carlos A. Derecho Burocrático, Ed. Porrúa, México 1995. p. 35.

Otra reforma tuvo lugar el día 21 de septiembre de 1944, a este se le agregó un párrafo más, en el cual se señaló que el Presidente de la República, antes de pedir la destitución de algún funcionario judicial a las Cámaras, tenía la obligación de oír a éste en privado, con la finalidad de poder apreciar la justificación de tal petición. Por último el 8 de octubre de 1974, vino a retirar del artículo todo aquello que tuviera que ver con la responsabilidad de los funcionarios de los Territorios Federales. Así llegamos hasta la reforma de 1982, que a decir de la exposición de motivos correspondiente señalaba:

Reordenar el título cuarto, estableciendo los sujetos a las responsabilidades por el servicio público (artículo 108), la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (artículo 109), el juicio para exigir la responsabilidad política y la naturaleza de las sanciones correspondientes (artículo 110), la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas (artículos 111 y 112), la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (artículos 113) y por último los plazos de prescripción para exigir responsabilidad a los servidores públicos (artículo 114).⁸⁰

En si, el título IV reestructuró conforme a la iniciativa del Ejecutivo Federal, dentro de la cual dicha iniciativa estableció los principios a los que tiene que apegarse todo servidor público y que son: *legalidad, honradez, imparcialidad, y eficiencia* (artículo 110).

El término responsabilidad, busca la purificación, capacidad, probidad, eficacia, honestidad, moralidad, y honradez entre otras y al mismo tiempo como principales palabras han estado presentes en declaraciones, informes y discursos desde los tiempos del presidente Don Valentín Gómez Farías hasta nuestro actual presidente y quizás sea durante muchos años más.

Es la corrupción el principal problema que enfrenta el Estado mexicano, con motivo de la función pública que brinda por conducto de sus servidores públicos.

Para el maestro Enrique Sánchez Bringas, la corrupción es como un elemento toral que gira alrededor de los servidores públicos, el maestro señala que el tratamiento de la corrupción puede encuadrarse desde el punto de vista técnico y desde el punto de vista político. Tenemos entonces que desde el punto de vista técnico debemos entenderlo como un reto de moralización que descansa en reformas administrativas que imponga el hombre como servidor del Estado, así fue como lo apreciaron: Francisco I. Madero, Victoriano Huerta, Venustiano Carranza, Adolfo de la Huerta, Alvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil, Gustavo Díaz Ordáz, Luis Echeverría Álvarez, y José López Portillo.

⁸⁰ Idem., p. 36.

El segundo de los conceptos esta encaminado a una concepción de carácter político el cual sin desatender la necesidad de adoptar las medidas administrativas, recomienda una nueva revalorización de las propias estructuras sociales que demanda la participación de la sociedad misma, siendo este el punto de vista de:

Pascual Ortiz Rubio, Lázaro Cárdenas del Río, Adolfo Ruiz Cortinez y desde Luego Miguel de la Madrid Hurtado. Desde los tiempos de Don Valentín Gómez Farias ha existido este problema que en un principio se trataba de delitos cometido por los servidores públicos, sin castigar la función pública, ahora hay que agregarle el elemento corrupción en nuestro Estado Mexicano, en un principio se creía que los servidores públicos únicamente podían cometer delitos del orden común, pero con el tiempo se empezó a darse cuenta que esto no era así, el poder y el dinero los transforma.

Actualmente uno de los problemas lo constituye la corrupción, el cual ha disminuido con una Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que vigila muy de cerca el ejercicio de la función pública desempeñada por sus servidores públicos.

3. Cargos que son considerados de Confianza

Desde el ámbito del derecho administrativo, vamos a señalar quienes son empleados y funcionarios para que distingamos sin son de confianza.

Los altos funcionarios, son los que se encuentran en la cima del aparato del Estado, en consecuencia son los encargados de las decisiones y responsabilidades de la administración pública; los empleados por su parte son simplemente ejecutores de las decisiones de los altos funcionarios.

El Lic. *Andrés Serra Rojas* hace una distinción que arroja cinco grupos de trabajadores al servicio del Estado:

1. Trabajadores al Servicio del Estado, sometidos a un régimen de derecho público general. Este personal es el directamente dependiente de la administración pública centralizada y desconcentrada, sujetos al *apartado B* del artículo 123 Constitucional.

2. Trabajadores de base y de confianza, de los cuales hace una distinción entre estos y nos dice que el artículo 6º de la Ley burocrática que son de base los no mencionados anteriormente y que por ello son inamovibles, desde luego después de seis meses de servicio y sin nota desfavorable en su respectivo expediente. Y son de confianza los enumerados en el artículo 5º de la citada Ley, y de la cual hace una extensa lista de este artículo el cual dice lo siguiente:⁸¹

⁸¹ CAVAZOS Flores, Baltazar. *Op. cit.* p. 35.

Son trabajadores de confianza:

- I. Aquellos cuyo cumplimiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.
- II. En el poder ejecutivo: los directores y subdirectores generales; jefes y subjefes de departamento o instituto; tesoreros y subtesoreros; cajeros generales; contadores y subcontadores, Generales, Procuradores y Subprocuradores Fiscales; Gerentes y Subgerentes; Intendentes encargados directos de adquisiciones y compras; inspectores de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de servicios públicos no ejecutivos; inspectores personal técnico, adscrito al personal a los departamentos de inspección, auditores y subauditores generales; jueces y árbitros; investigadores científicos; consultores y asesores técnicos; consejeros agrarios y legales; presidentes y oficiales mayores de consejos; juntas y comisiones.
- III. Secretarios de Juntas de Conciliación y Arbitraje; Conciliadores e Inspectores de Trabajo; delegados; miembros de comisiones especiales; intersecretariales e internacionales; secretarios particulares en todas sus categorías; los que integran la planta de la secretaria de la presidencia; empleados de los secretarios particulares o ayudantías autorizadas por el presupuesto; jefes y empleados de servicios federales; empleados de servicios auxiliares destinados presupuestalmente a la atención directa y personal de altos funcionarios de confianza; director de la colonia penal de Islas Marías; directos de tribunales y de los centros de investigación para menores; jefe de oficina documentadora de trabajadores emigrantes; jefe de la oficina del instituto nacional de estudios de la revolución mexicana; agentes de los servicios de información política y social; jefes y subjefes y empleados de los servicios federales encargados de agencias del servicio de población; jefes de las oficinas de hacienda, administradores y visitadores de aduanas; comandantes del resguardo aduanal; agentes sanitarios; investigadores de crédito, directores y subdirectores de hospitales y administradores de asistencia; jefes de servicios coordinados de sanatorios; directores médicos y asistenciales; agentes generales de agricultura y ganadería y de la industria y comercio; investigadores de industria y comercio; visitadores generales; procuradores agrarios y auxiliares de procuradores agrarios, gerentes y subgerentes de primera a cuarta en obras en riego; capitanes de embarcación o draga; patrones o sobrecargos que estén presupuestalmente destinados a unidades; capitanes de puerto; directores y subdirectores de las escuelas normales del Distrito Federal y del Instituto Politécnico Nacional.

En los departamentos de Estado y en las procuradurías de justicia, también: jefes y subjefes de oficina, supervisores de obras y agentes del ministerio público. (...)

3. Trabajadores definitivos, interinos, provisionales, por tiempo fijo o por obra determinada.

4. Trabajadores de base expresamente señalado en el presupuesto de egresos de la Federación y empleados supernumerarios.

5. Trabajadores a lista de raya y trabajadores por contrato.

Con esta exhaustiva clasificación que elaboró el maestro Serra Rojas, podemos apreciar que todos los trabajadores que prestan un servicio para el Estado, han sido contemplados, no quedando exento ninguno y desde luego con la lista de puestos que son considerados por la Ley como de confianza, no todos son puestos de confianza, ya que para el caso de los intendentes o superintendentes a que se refiere el párrafo II del citado artículo no tiene en realidad el carácter de confianza por la naturaleza de las funciones desempeñadas.

Ya que nos apoyamos en lo expuesto por el Maestro Gabino Fraga, quien determina que el verdadero criterio de distinción es el de que mientras el funcionario supone un encargo especial transmitido por la ley que da una relación externa al titular un carácter representativo, el empleado solo supone una vinculación interna que lo hace concurrir a la formación de la función pública.⁸²

Lo que nos lleva a hacer el siguiente cuestionamiento, ¿cuántos puestos de esta extensa lista, a que se refiere el artículo 5º de la ley burocrática, realizan funciones que le den el carácter de titular?.

4. Clasificación de los Servidores Públicos

En realidad existe una gran variedad jurídica, respecto de la denominación que se hace de los trabajadores que prestan un servicio en el Estado, ya que ha manera de ejemplo citaremos como se les denomina en la Constitución Mexicana, cabe destacar que es aquí en donde se les menciona de diferente forma por ejemplo, tenemos que se les conoce como funcionarios empleados (artículos 89, 118), como servidores públicos los artículos 108, 113 y 114º, el término de trabajador como lo indica el artículo 123 *apartado B* de la Constitución Política, la Legislación Burocrática nos habla de Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal de Responsabilidades nos habla también de Trabajadores al Servicio del Estado, por su parte el Instituto de Seguridad y Servicios Social utiliza el concepto de Trabajador del Estado, y para no quedarse atrás la jurisprudencia de la Suprema Corte, ha agregado a estos conceptos el de "servidores de la nación", lo que ha terminado por adentrarnos en un mundo de conceptos, sobre de un mismo sujeto.

82 FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 3ª ed. Ed. Porrúa, México, 1978. p. 334-336.

El concepto de *Trabajador al Servicio del Estado*, lo tomamos del artículo 3º de la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Carta Magna, el cual considera que Trabajador (al Servicio del Estado), es toda persona que presta un servicio físico o intelectual o de ambos géneros en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores de temporada.

El Dr. *José Dávalos Morales* define a estos trabajadores como las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente. De aquí se desprende, que se dan dos clases de trabajadores: de base y de confianza; tenemos que los de confianza únicamente gozan de las medidas protectoras al salario y de los beneficios de la seguridad social de acuerdo a lo indicado en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De estas definiciones tenemos un comentario oportuno que al respecto señala el maestro Don *Mario de la Cueva*:

*Los trabajadores públicos son únicamente los que desempeñan las funciones propias del Estado, aquellas que no pueden ser cumplidas sino por la organización nacional, son los trabajadores al través de los cuales se realiza las funciones de los órganos titulares del poder público.*⁸³

Aun cuando no se menciona el elemento subordinación, es incuestionable que de la misma se desprende este en la prestación del servicio, ya que precisamente este elemento, constituye la característica que se da en toda relación de trabajo, la cual en otras palabras no es otra cosa que la facultad de mandar y el derecho a ser obedecido.

5. La actuación del Empleado Público

A partir de que se identifica al sujeto como aquella persona física que manifiesta la voluntad del Estado y que en consecuencia forma parte integrante del órgano de la Administración Pública, no lo excluye de sus derechos y obligaciones como trabajador.

El empleado público en el ejercicio de sus funciones como servidor público genera dos situaciones frente al Estado.

⁸³ DE LA Cueva, Mario, *Op. cit.* p. 545.

Una de carácter orgánica y la otra de servicios considerando que la primera, es la que produce en la persona física la facultad de actuar y querer por el ente al exteriorizar la voluntad como autoridad, y por lo consiguiente, se funden en un mismo sujeto, en tanto que la relación de servicios, es un vínculo en razón del cual se identifica a la persona física como sujeto distinto del ente público y potencialmente enfrentado a la autoridad con sus propios derechos y obligaciones como persona física trabajadora.

La realidad de esto, es que solamente se puede hablar de una relación entre el ente y el empleado público cuando la voluntad de éste se manifiesta, no en ejercicio de las facultades que le han sido atribuidas, sino como persona física, que al haber sido incorporado al órgano adquiere una situación especial frente al propio Estado, diferente de la situación en que se encuentran los demás individuos. En todo caso, más que identificar diversos tipos de relaciones entre el órgano del Estado y la persona, lo importante es diferenciar su actuación como elemento subjetivo del órgano, y que tiene naturaleza oficial u orgánica, o como particular, en ejercicio de sus derechos y obligaciones meramente personales. Así tenemos entonces que entre el servidor público sea o no este titular o no de un órgano y la administración pública, no existe más que una relación, que se puede llamar relación de servicios, cuyo contenido es diverso, de acuerdo esto al origen del reclutamiento del personal y los puestos de trabajo que en cada momento pueda llegar a ocupar.

La actuación del empleado público en ejercicio de las facultades conferidas al órgano, sólo puede ser vista como una manifestación del poder del Estado, independientemente de los derechos y obligaciones que como persona física tenga, y que como servidor público pueda oponer al ente público, en ejercicio de sus derechos y obligaciones.

Con independencia de que para el ejercicio de la función pública sea indispensable la participación de la persona física o empleado público, su contenido obligatoriamente será la expresión del poder del Estado, por lo que el estudio de la función pública debe obligar a la manifestación del poder estatal, sin importar las condiciones o características de los sujetos que las realizan.

Evidentemente, podemos apreciar que existe un problema, el cual es delimitar quienes son los trabajadores del Estado y en particular, quienes son sujetos de responsabilidades públicas, ya que la doctrina y desde luego la legislación utiliza indistintamente los conceptos de trabajadores, empleados, funcionarios y servidores públicos y sin olvidar que en el uso común también se les conoce como burócratas a quienes prestan un servicios en el Estado o Gobierno.

Respecto de "los cargos que son considerados de confianza", haremos la cita del Dr. *Guillermo Haro Belchez*, quien nos dice que en la legislación mexicana encontramos un mar de semejanzas que pueden prestarse a una confusión, ya que en la Constitución General de la República, hace referencia de funcionarios y empleados (artículos 89, 118), como servidores públicos (artículos 108, 113 y 114)

o también al término trabajador (artículo 123 apartado B de la Carta Magna). La legislación burocrática nos dice "Trabajadores al Servicio del Estado", la Ley Federal de Responsabilidades, adopta esta última propuesta, en tanto que la ley del ISSSTE, utiliza el concepto Trabajador del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, maneja un nuevo concepto refiriéndose a éstos como servidores de la nación.⁸⁴

Todos estos conceptos nos hablan de una misma persona, el cual es un individuo que presta un trabajo personal y subordinado para el Estado y en beneficio de la sociedad.

Desgraciadamente esta situación no se presenta en aquellos sistemas jurídicos como es el caso de Venezuela en donde se diferencian estas figuras en el texto de la "Ley de Carrera Administrativa venezolana" de donde se establece que para efectos de la presente Ley las expresiones funcionario público, empleado público, y servidor público tendrán un mismo y único significado para efectos de evitar confusiones, ya que con ello podemos apreciar que estamos hablando de la misma persona, con la única diferencia de que cambia de órgano del Estado.

Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro del sector público, además de su condición que tiene como gobernado y de su régimen que tiene como particular, es decir, como trabajador sujeto a las normas de carácter laboral, tendrá pues un régimen especial como servidor público.

6. Sometimiento al Derecho Administrativo

Al hablar del sometimiento nos referimos al elemento subjetivo del órgano, el cual implica una sujeción a las normas que establecen la existencia y funcionamiento del órgano, por lo que, independientemente de su regulación en el campo del derecho laboral y de sus condiciones particulares que al respecto presente, su actividad es más de materia del Derecho Administrativo.

Al respecto Boquera Oliver se manifiesta diciendo que los funcionarios públicos (sean estos servidores públicos o empleados en general) tienen un marco legal y reglamentario específico, pero no precisamente administrativo, y por esto es necesario perfilar su concepto, pues la aplicación de esta normatividad deberá hacerse a todos aquellos que reúnan la condición de funcionarios.

El concepto de funcionario público nos debe servir para saber que se les debe aplicar la legislación de funcionarios en caso de incurrir en algún tipo de responsabilidad.⁸⁵

⁸⁴ DELGADILLO Gutiérrez Luis H. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 2ª ed. Ed. Porrúa México, 1998. p. 61.
⁸⁵ DELGADILLO Gutiérrez, Luis H. *Op. cit.* p. 71.

Por esta causa, y al faltar un concepto técnico del mismo ampliamente reconocido para todos los servidores públicos, lo único que provoca es que se confunda al trabajador y por su parte la autoridad lo puede definir de acuerdo al puesto que desempeña y así una u otra denominación, lo que ocasionan es que se caiga en confusión al intentar ir a las autoridades a resolver alguna controversia, ya que existen muchas definiciones del servidor público, pues las leyes, en razón del puesto que ocupan, se les sancionan con una u otra ley, esto puede complicarse con una aplicación adecuada de la norma jurídica; por el tipo de denominación.

Tenemos que se les conoce de diversas maneras como Funcionario Público, Servidor Público, Trabajador al Servicio del Estado, Burócrata, Empleado Público, el último concepto conocido como Servidores de la Nación de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quizás la denominación más antigua podría ser la de *"Siervos de la Nación"*.

A manera de resumen diremos que sea como quiera que se le llame a este sujeto, creemos que estamos hablando de un individuo que labora para el Estado y que es un servidor público, el cual como todo trabajador, goza de derechos y tiene obligaciones dentro de lo que tenemos que estas denominaciones del sujeto en cuestión, solo no deben servir para poder aplicarles las Leyes respectivas, como la legislación burocrática o la Ley de responsabilidades, dependiendo desde luego del puesto que ocupan dentro del órgano del Estado. El régimen jurídico legal aplicable a los trabajadores en general se encuentra previamente establecido en el *apartado "A" y "B"* del artículo 123 Constitucional, dentro de la cual se desprenden las leyes reglamentarias como la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, un detalle importante que es oportuno resaltar en este momento, es lo relativo al *apartado "A"* del 123 Constitucional, en el sentido de que dentro del Poder Ejecutivo las relaciones de muchos de sus trabajadores son regulados por el *apartado "A"*, la cual en su fracción XXXI, comprende a los trabajadores de empresas de Participación Estatal Mayoritaria y de los organismos descentralizados, así como la Ley Federal del Trabajo.

Con lo que debemos deducir que la nominación del *apartado "B"* del artículo 123 y desde luego su ley reglamentaria no es lo suficientemente exacta, puesto que las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, los organismos Descentralizados y los Fideicomisos Públicos forman parte de la Administración Pública Federal Paraestatal, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución y su respectiva Ley reglamentaria.

Existe una gran variedad de trabajadores y de Leyes aplicables a los servidores de la nación, para lo cual pondremos el régimen jurídico que les corresponde y le es aplicable a cada trabajador de acuerdo a su denominación o puesto que ocupen dentro del Estado.

- a) Los regulados por el *apartado "A"* del artículo 123 Constitucional, y por la Ley Federal del Trabajo;

- b) Los regulados por el *apartado "B"* del artículo 123 Constitucional, y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en términos del artículo 8º, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no quedan comprendidos en el régimen, que ella establece,
- c) Los empleados de confianza, que solo se encuentran regulados por la fracción XIV del *apartado "B"* del artículo 123 Constitucional, que no arroja ningún otro reglamento que expresamente los comprenda;
- d) Los miembros del ejército y armadas nacionales cuya situación se encuentra prevista en la fracción XIII del *apartado "B"* del citado artículo 123 de la Carta Magna, con un régimen regulado por las Leyes Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana y Orgánica de la Armada de México;
- e) Los miembros del Servicio Exterior Mexicano, en términos de la fracción XIII del *apartado "B"* del artículo 123 y la Ley del Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.
- f) Aquellos que ejercen funciones de seguridad pública, están sujetos a sus propios reglamentos, y por lógica excluidos del régimen en general.
- g) Los empleados que esta sujetos a un régimen de contrato civil o sujetos a honorarios, que se regulan en los términos del contrato celebrado de acuerdo a la legislación civil vigente.
- h) Por ultimo tenemos a los empleados que forman parte de las entidades bancarias que sean parte de la Administración Pública Federal, en los términos de la fracción XIII bis del *apartado "B"* artículo 123 constitucional y su respectiva Ley reglamentaria.

Como podemos apreciar, existe varios tipos de disposiciones legales, que repercuten en las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado, creando con ellos confusiones y dificultades por la falta de uniformidad. ⁸⁶

La solución podría ser que se llevara a cabo una adecuada legislación que no diferenciara tantos conceptos de un mismo trabajador (servidor público, burócrata, funcionario público, trabajador del Estado empleado público, etc.), en la que dijera, como en la legislación de Venezuela, que todo aquel que preste un servicio, para el Estado será considerado como trabajador, es decir, trabajador público, y la legislación aplicable debe ser única. En mi opinión considero que esta podría ser una solución acertada. Ya que se necesita tener un solo concepto para los trabajadores que prestan un servicio para el Estado y una sola legislación.

⁸⁶ *Idem.*, p.74.

7. El Derecho Laboral y su relación con otras disciplinas para sancionar a los servidores públicos

El derecho laboral, como tal surge en la Constitución aprobada esta, el 5 de febrero 1917, siendo ésta la historia de las garantías sociales, porque es aquí donde se consagran las garantías a favor de la clase trabajadora tanto del servicio público como privado.

Con el Derecho Administrativo tiene una relación estrecha. Muchas de las disposiciones que eran dictadas como normas protectoras del trabajo de las mujeres y menores, antes de que se tuviera conciencia de la existencia del derecho del trabajo, como disciplina autónoma, tenía el carácter de derecho administrativo, de hecho hubo momento en la historia en que se llegó a concebir al derecho del trabajo como una parte del derecho administrativo.

En la actualidad la relación entre estas dos disciplinas (laboral y administrativo) sigue siendo estrecha, toda vez que todos los órganos de control creados por la Ley para vigilar el cumplimiento de las normas laborales tienen el carácter administrativo como se da con la participación de las Juntas de Conciliación a las que se les faculta para poder registrar a sindicatos de conformidad con el artículo 365 ó para recibir en depósito el contrato colectivo de trabajo según el artículo 390 y los reglamentos interiores de trabajo artículo 425, todos de la Ley Federal el Trabajo.⁸⁷

Con respecto de la legislación burocrática, y de acuerdo a su ubicación dentro de la Constitución en el artículo 123 *apartado "B"*, estas normas pertenecieron al derecho del trabajo, aun cuando la relación Estado-Trabajador y de acuerdo con los órganos centralizados, no deben ser vistos como lo son las relaciones de Capital-Trabajo.

Así tenemos que (a manera de guisa) su relación con el derecho mercantil, es de orden sustantivo, esto significa que por el tratamiento de determinadas relaciones jurídicas que ocurre entre el derecho del trabajo y el derecho mercantil algo que se asemeja respecto al derecho civil. La expansión del derecho del trabajo, es siempre en perjuicio de las relaciones civiles o mercantiles. Tenemos el caso de lo indicado en la nueva Ley Federal del Trabajo lo referente a los agentes de comercio y otros semejantes los cuales se encuentran fundamentados en los artículos 285 al 291 con lo que se acabo un fraude a la ley mediante la cual se intentaba eludir responsabilidades laboral, particularmente por lo que se refiere a la terminación unilateral de las relaciones siguiendo el expediente a celebrar contratos de comisión mercantil. Se nos ha hecho más didáctico/práctico transcribir el cuadro elaborado por *Guillermo Cabanellas*, con lo que consideramos se logra definir la relación del derecho laboral con otras disciplinas a efecto de poder ver que relación guardan para sancionar a los servidores públicos.

87 DE Buen Néstor, Derecho del Trabajo, 8ª ed. Ed. Porrúa, México, 1991. p. 118.

Derecho Civil	<ul style="list-style-type: none"> { Contratos individuales de trabajo y colectivos de trabajo; capacidad de las partes, consentimiento, objeto y causas; actos jurídicos en general. Capacidad de mujeres y menores. { Contratos especiales: servicio domestico y profesional, etc. { Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales(teoría del riesgo profesional) { Percepción del salario, garantías y privilegios { Orden sucesorio
Derecho Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> { Reglamentación de ciertas clases de trabajo, { Trabajo de los extranjeros, { Trabajadores al servicio del Estado, { Organismos administrativos del trabajo, { Organismos de previsión y seguros sociales.
Derecho Constitucional	<ul style="list-style-type: none"> { Proclamación de la libertad de trabajo { Fijación de cláusulas laborales { Libertad de asociación profesional { Derecho de huelga
Derecho Penal	<ul style="list-style-type: none"> { Sanciones por fallas cometidas en el trabajo { Derecho Penal Laboral { Delitos Laborales
Internacional Público	<ul style="list-style-type: none"> { Convenciones internacionales plurilaterales { y tratados internacionales sobre el trabajo
Internacional Privado	<ul style="list-style-type: none"> { Trabajo de los extranjeros y en el extranjero.
Derecho Procesal	<ul style="list-style-type: none"> { Conflictos individuales del trabajo { Conflictos colectivos { Jurisdicción Laboral
Derecho Mercantil	<ul style="list-style-type: none"> { Contratos especiales: empleo privado, trabajo marítimo, factoraje, etc. Garantías y { Privilegios del salano.

Con el presente cuadro podemos apreciar que no se da algún tipo de relación con la finalidad de sancionar a los servidores públicos entre el derecho laboral y el derecho civil, mercantil, internacional público y privado, procesal; a excepción de tres que son importantes, siendo éstas el derecho constitucional, que en su título IV, nos refiere a las responsabilidades de los servidores públicos, derecho penal por un lado; aun cuando el derecho del trabajo y el derecho penal vivieron épocas de contrastes, de oposición una en contra de la otra. Ya que el derecho penal era la herramienta que utilizaba la burguesía para impedir el desarrollo de organismos sindicales, lo que significa que la coalición y la huelga eran delitos de conformidad con el artículo 145 del citado código conocido como delitos de "disolución social". (Derogado en 1968) En la actualidad el derecho laboral contiene normas penales, mencionadas en el título Dieciséis de la Ley Federal de Trabajo, al que se le conoce de Responsabilidades y Sanciones pero éstas no tiene nada que ver con las responsabilidades de los servidores públicos, ya que se refiere al incumplimiento de obligaciones por parte del patrón en la relación laboral. Por su parte el Código Penal en materia de fuero federal, sanciona estas conductas las cuales se prevén en el título X, y nos indica los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos los cuales son los que a continuación se mencionan:

- ✓ Ejercicio indebido de funciones. (artículo 214 C.P.)
- ✓ Abuso de autoridad. (artículo 215 C.P.)
- ✓ Coalición de servicio público. (artículo 216 C.P.)
- ✓ Uso indebido de atribuciones y facultades. (artículo 217 C.P.)
- ✓ Concusión. (artículo 218 C.P.)
- ✓ Intimidación. (artículo 219 C.P.)
- ✓ Ejercicio abusivo de funciones. (artículo 220 C.P.)
- ✓ Trafico de influencias, (artículo 221 C.P.)
- ✓ Cohecho, (artículo 222 C.P.)
- ✓ Peculado, (artículo 223 C.P.)
- ✓ Enriquecimiento ilícito. (artículo 224 C.P.)

Por lo que toca al derecho administrativo, éste sanciona conductas de los servidores públicos de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por el mal manejo o apliquen recursos económicos federales en forma indebida, entre otros. En su momento escribiremos sobre lo relativo al procedimiento para aplicar la ley, las sanciones a que se hacen acreedores por la omisión o inobservancia de la ley y sobre todo las autoridades competentes para hacer cumplir la ley.

Abundando un poco más sobre el tema mencionaremos que *Guillermo Cabanellas* afirma que aun cuando los empleados públicos no sean considerados sujetos de

derecho laboral, sus prestaciones sin son laborales. Por su ubicación dentro de la Constitución, en el *apartado B* 123 y por la existencia de la ley reglamentaria debe concluirse que también sus normas pertenecen al campo del derecho laboral, aun cuando en la lógica la relación Estado-Trabajador no sea contemplada de la misma manera que la relación Capital-Trabajo. ⁸⁸

⁸⁸ *Idem.*, p. 118.

Sí la noción de servicio público
no es la manifestación única
de la vida estática, ella es sin embargo,
El problema central de la vida administrativa.
Louis Rolland

Capítulo IV

Dicotomía del trabajador de confianza, en su carácter de servidor público

1. Concepto de Servicio Público

Para empezar este tema de lo que es el concepto de servicio público, diremos primeramente a manera de antecedente, que este en un principio era llevado a cabo por la colectividad, por la urgencia de satisfacer necesidades básicas de la sociedad.

Es de todos sabido que el hombre siempre ha tenido necesidades que satisfacer en su persona y posteriormente en su entorno, y que sumadas estas necesidades en su conjunto con las de las demás gentes, dan una gran necesidad de la sociedad, surgiendo así, las necesidades de la colectividad. La necesidad de adquirir luz, agua, drenaje, seguridad, educación, transporte, etc., son necesidades de la sociedad.

Nuestra legislación alude a este servicio público, en diversos artículos como el 3, 27 fracción VI, 73 fracciones XXV y XXIX, 123 apartado "A", fracción XXVIII y 132, todos de la Carta Magna.

Corresponde al Estado la satisfacción de las necesidades de cada población. El concepto de servicio público se introdujo en el Derecho Administrativo como una aportación realista, de la cual su principal exponente lo fue *León Duguít*, quien elaboró la teoría conocida como Solidaridad, en relación con sus particulares puntos de vista. Esta es una reunión de hombres que tienen las mismas necesidades y de los cuales unos gobiernan y otros obedecen.

Ya con el paso del tiempo, el Estado toma la decisión de encargarse de manera personal de realizar los Servicios Públicos. *León Duguít* principal exponente de la Escuela realista, considera al servicio público como toda actividad del Estado que supera la idea del poder Estado gestor. El servicio público es en consecuencia, materia del Derecho Administrativo definiendo a éste, como una rama relativa a los servicios públicos.

Para caracterizar al servicio público, se hace referencia a los criterios siguientes:

- a) La existencia de un criterio orgánico, que designa a la organización pública, es decir, al conjunto de órganos y medios de que provee a la misma, para el cumplimiento de sus cometidos.
- b) Un criterio de carácter material, el cual hace referencia a la actividad de interés general que la administración pública tiene a su cargo.
- c) A un criterio jurídico, que afirma que hay un servicio público, cuando esa actividad esta sometida a un régimen jurídico especial, que en un principio es derogatorio del Derecho Privado. El mismo señala las excepciones a este principio.
- d) Un criterio de carácter técnico, que se refiere al servicio público como medio para satisfacer las necesidades sociales.

El Estado cumple una parte de sus fines por medio de la función administrativa y a través de una parte de esta que es el servicio público. Con esto podemos apreciar y desde luego afirmar que el servicio público es una actividad exclusiva del Estado, la cual se realiza de manera directa, por medio de actos de su administración, o en forma indirecta, esto es, cuando lo concesiona a los particulares o los autoriza para su realización. El servicio público no agota la actividad del Estado y ni siquiera la actividad de la función administrativa, pues solamente es parte de ésta. Dar una definición de lo que es el servicio público, es sumamente difícil y más aun, que deje satisfecho a todos por lo que se debe tener presente el objeto, en el caso del servicio público en tal caso tomaremos la definición del Lic. *Miguel Galindo Camacho* el cual define al servicio público como "la parte de la actividad que realiza el Estado, preferentemente de la Administración Pública, a través de la función administrativa, encaminada a la satisfacción de las necesidades colectivas, que son de interés general y que se realizan bajo el régimen jurídico del Derecho Público."⁸⁹

El servicio público, es una actividad que realiza el Estado y aún cuando otorga la posibilidad de realizar el servicio por conducto de un particular, no significa que no sea exclusiva ya que hay que recordar que puede un particular mediante una concesión de carácter temporal, realizar el servicio público; retomando la exclusividad a que nos referimos en este párrafo, esto significa que el Estado tiene la obligación de proveernos de servicios en beneficio del interés general.

El maestro *Andrés Serra Rojas* define al servicio público como la actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido asegurar de una manera permanente, regular o continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.⁹⁰

⁸⁹ GALINDO Camacho, Miguel Derecho Administrativo, TI, 2ª ed. Ed. Porrúa México, 1997. p. 116.
⁹⁰ SERRA Rojas, Andrés Derecho Administrativo, 6ª ed. Ed. Porrúa México 1974 p. 76

El concepto de Derecho Administrativo como una aportación de la escuela realista encabezada por *León Duguit* y otros autores más quienes consideran al servicio público como toda la actividad exclusiva del Estado, que supera la idea del poder del Estado y del Estado gestor.⁹¹

En el lenguaje común, empleamos la palabra servicio público e inmediatamente nos referimos a cualquiera de los múltiples servicios que debe brindarnos el Estado los cuales pueden ser luz, drenaje, carreteras, transporte, educación, seguridad, justicia etc. y al mismo tiempo lo relacionamos con el órgano encargado de brindar este servicio o el que vigila el correcto funcionamiento del mismo, como lo son la Compañía de Luz y Fuerza, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, Caminos y Puentes Federales, Secretaría Transporte y Vialidad, Secretaría de Educación Pública, con esto busca cubrir las necesidades de la colectividad en forma satisfactoria.

El servicio público es una necesidad de toda sociedad, de la que no debe prescindir como lo es la justicia, la educación, la seguridad de la sociedad y del país, etc., ya que son servicios de los que pudieran ser considerados de primera necesidad y sin los cuales un Estado no pudiera inclusive formarse y vivir en armonía.

2. Fin que persigue el Servicio Público

El servicio público debe siempre tener una causa de interés público a efectuar, y como principal beneficiado de este servicio, la sociedad, de acuerdo esto con M. Wiline las cuales serían las siguientes:

- 1) El servicio público supone siempre una obra de interés público a realizar.
- 2) Es necesario que este fin sea perseguido por la iniciativa y bajo la autoridad encargada de organizar y de controlar la actividad, es decir, una persona de derecho público.
- 3) El servicio público supone una empresa que implique por un lado un riesgo financiero y por la otra una organización pública.
- 4) El servicio público supone en revancha un régimen de derecho público, la cuestión es la de saber si este régimen debe ser considerado como un elemento de la definición, o si no es una consecuencia de la misma.

El servicio público se presenta como una organización encaminada a la satisfacción de necesidades de interés general, tal caso sería la defensa de la nación, la propiedad de los recursos naturales, la salud pública, el abastecimiento de agua, alumbrado, hospitales, carreteras, transporte público, educación, etc.

⁹¹ GALINDO Camacho, Miguel. *Op.cit.* p. 115.

Un elemento esencial que no debe faltar en la definición del servicio público lo constituye el "*interés público*", un interés social que debe atender las necesidades sociales. Por lo tanto el Estado al considerar que una actividad privada no atiende en forma suficiente la satisfacción de una necesidad, por causas como desinterés, abandono, o ineficacia entre algunas causas, puede tomar la decisión de dirigirla personalmente o con estimulaciones a la iniciativa privada.

La satisfacción de necesidades públicas de un país, se dirige principalmente a dos objetos primordiales que son: ⁹²

- a) El orden público, el cual es indispensable para la convivencia, para que sea posible la paz social y el libre y seguro desarrollo de la sociedad.
- b) La utilidad pública debemos, entender por ésta los arreglos sociales que son a la vez para la comodidad de los individuos y el mantenimiento del orden, en el sentido de que la paz social es una consecuencia de que las comodidades puedan estar puestas siempre a disposición de la sociedad.

El deseo tiene una base biológica y otra de naturaleza psicológica, para que el hombre se motive para alcanzar sus más anheladas metas. Así pues el hombre tiene necesidades físicas naturales como lo son el comer, el dormir, buscar su felicidad, y las relativas a su forma de ser que lo relacionan con ambiciones de éxito, de estimulación, de seguridad, de afecto, de desarrollo personal. Con estas dos razones podemos decir que son los motores que lo impulsan a que pueda ser posible toda actividad humana, ya que no podemos concebir que no exista un hombre en la tierra que no tenga aspiraciones personales, metas que lo impulsen a destacar o no necesariamente a esto, pero si a vivir en armonía con sus semejantes. Por lo que la carencia de alguna necesidad colectiva, obliga al individuo a una organización, para la búsqueda de la solución a esa necesidad, de lo contrario puede que esto ocasione que se rompa el equilibrio de la convivencia que debe reinar en toda sociedad.

3. Importancia del Servicio Publico

Los seres humanos al estar conviviendo, en pequeñas y/o grandes masas requieren de servicios varios, los cuales en un principio ellos mismos debían satisfacer, posteriormente esta actividad de hacer uno mismo sus propios servicios, cayo en manos del Estado, es decir, el Estado fue satisfaciendo estas necesidades. Estas actividades de servicios públicos, en la actualidad recaen en la Administración Pública, quien tiene la tarea de satisfacer las necesidades de la colectividad, cuya importancia principal es en la forma de servicios públicos o mediante ordenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado.

⁹² SERRA Rojas, Andrés. *Op. cit.* p. 83.

Es importante que el Estado intervenga para que las necesidades básicas de la sociedad como lo son la alimentación, la habitación, el agua, la educación, la salud, etc., no sean producto de lucro por quienes el Estado les a otorgado la posibilidad de brindar el servicio si fuera este el caso, o que estos productos sean abastecidos adecuadamente, por él mismo, esto es, por conducto de la autoridad competente.

Desde que el Estado surgió como una organización, como poder público y en uso de su soberanía que le enviste el pueblo, dividió sus actos en dos clases; así tenemos entonces que son: actos de autoridad y actos de gestión.

La primera se dedica a mandar, y con respecto de la segunda actuaba como un simple particular. Con el tiempo al irse marcando la intervención, no se conformo con mandar, es decir, a dar órdenes, sino que ahora asumió en forma directa y reglamentada la responsabilidad de proporcionar bienes y algunos servicios a los que administro y les llamo a esta actividad servicio público por su doble personalidad: satisfacer una necesidad colectiva y estar atendida por el propio Estado.⁹³

El Estado por fin le interesó esas necesidades sociales, que eran mal atendidas o que a nadie le interesaba atender o que simplemente se reclamaban la intervención del propio Estado. De esta manera la autoridad empezó por vigilar, posteriormente otorgó subsidios, creó instituciones, primero particulares y posteriormente públicas, hasta que en definitiva decide atenderlas directamente.

Con el aumento de la población y los avances tecnológicos, que estaban al servicio de la población, trajo como consecuencia el aumento incontrolable de la libertad del hombre de un lugar a otro, mediante el ferrocarril y la maquina de vapor. Los medios educativos que el Estado pone a disposición de la sociedad, dan la posibilidad de que el hombre se aproveche de ellos y pueda salir de la obscuridad en la que se encuentra el hombre inculto. Con esta libertad que otorga el saber, se abre la posibilidad de crear nuevos espacios para futuras civilizaciones, y consecuentemente la actividad del Estado.

En el siglo pasado los servicios eran brindados y atendidos por los particulares. El Estado no tenía por que entrometerse en estos asuntos, destruyendo de este modo el orden construido y asegurado por el interés privado.

Los fines fundamentales del Estado son:

- a) La función legislativa, que es la creadora del orden jurídico, se manifiesta en el acto regla;
- b) La función administrativa que es la función por medio de la cual el Estado realiza actos jurídicos, concretos o particulares, se manifiesta en el acto administrativo;

⁹³ GALINDO Camacho, Miguel. *Op. cit.* p. 115.

La función jurisdiccional por la cual el Estado declara el derecho, se manifiesta desde luego en la sentencia.

El servicio público, es una actividad exclusiva del Estado, la cual por la gran demanda que en ocasiones llega a tener del servicio que brinda o por carecer de la infraestructura, tiene que apoyarse de los particulares para conseguir sus fines. Desde luego que esto no significa que el Estado no cumpla con su función a que esta obligado, sino que simplemente se debe a la gran demanda originada por el crecimiento de la sociedad.

4. El Servicio Público como actividad exclusiva del Estado

Con la formación del Estado, las necesidades colectivas fueron satisfechas en un principio por la sociedad, que tenía las necesidades de establecerse en un territorio determinado y evitar de este modo andar de un lugar a otro, así fue como estas comenzaron a solucionarse, y por consiguiente las soluciones invitaron a que el Estado fuera protagonista, es decir, como autoridad pública decidió dar respuesta el mismo. Diremos que el Estado se limitaba a que su participación consistía en funciones de dirección o de estímulo. Inclusive en la actualidad en pequeñas poblaciones de comunidades rurales, la población se organiza para satisfacer los requerimientos colectivos, y muchas obras importantes se llevan a cabo con la participación, con el estímulo, ayuda, dirección y vigilancia de los órganos correspondientes. Sin embargo sabemos perfectamente que le corresponde al Estado la satisfacción de las necesidades básicas de su población pero también por carecer de recursos económicos suficientes se ve en la necesidad de ir retrasando los servicios y es cuando la población decide colaborar para lograr sus objetivos necesarios que hagan posible la convivencia.

El Estado esta obligado a brindar el servicio publico, y de donde se caracteriza por los criterios siguientes:

1. Un criterio orgánico, que designa a la organización pública, es decir, al conjunto de órganos y medios de que provee a la misma, para el cumplimiento de sus cometidos.
2. Un criterio material, que hace referencia a la actividad de interés general que la administración pública tiene a su cargo.
3. Un criterio jurídico, que afirma que hay servicio público cuando esta actividad esta sometida a un régimen jurídico especial, que en un principio es derogatorio del derecho privado. El mismo señala las excepciones a este principio.
4. Un criterio técnico que se refiere al servicio público como medio para satisfacer las necesidades sociales.⁹⁴

⁹⁴ Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.* p. 80

Es indiscutible que el Estado tiene como finalidad, satisfacer las necesidades de la colectividad, tales como seguridad, educación, drenaje, transporte, etc., y que para conseguirlo tiene la necesidad de prestarlo en sus tres niveles los cuales a su vez, como lo veremos en su momento darlo en concesión y autorización. Pero es también importante destacar que no toda la actividad que realiza el Estado es servicio público.

Esto significa que de conformidad con la competencia de las autoridades que presta los servicios públicos, sé a formado una clasificación mas o menos generalizada la cual es la siguiente:⁹⁵

- a) Servicios Públicos prestados por la Federación.
- b) Servicios Públicos prestados por los Estados de la Federación.
- c) Servicios Públicos prestados por los Municipios.
- d) Servicios Públicos prestados por organismos internacionales.

De esta clasificación en comento, es preciso que digamos que los servicios a que se refiere los incisos a), b) y c) son prestados en forma directa por las autoridades correspondientes, o dados en concesión o autorizados a los particulares por las autoridades facultades para ello. Dentro de los servicios públicos federales, se consideran como exclusivos y lo son, los que se refiere el párrafo sexto del artículo 27 constitucional que en su parte relativa dice lo siguiente: "Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgaran concesiones no contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de Servicio Público. En esta materia no se otorgaran concesiones a los particulares y la Nación aprovechara los bienes y recursos naturales que se requiera para dichos fines".

También son considerados los servios a que se refiere el artículo 28 constitucional, tales como correos, telégrafos, teléfonos, etc., pero no hay que perder de vista que éste último lo proporcionan los particulares.

Los servicios que presta el Estado, no presentan una manera uniforme, sino por el contrario se pueden prestar de diversas maneras, dentro de lo cual tenemos que las que se presentan de mayor insistencia son las siguientes:

- a) Administración directa de los servicios públicos. Como lo es la prestación del servicio público de agua, drenaje, de alcantarillado, de telégrafos. A todos estos y varios más debe agregarse los servios que exclusivamente presta la Federación.

⁹⁵ Idem., p. 122.

- b) Servicios públicos que prestan los particulares por medio de la concesión. Por ejemplo los servicios de transporte, los servicios de radios y televisión, etc.
- c) Los servicios prestados por medio de autorización. Como ejemplo tenemos el caso de la educación que prestan los particulares con fundamento en el artículo 3º fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- d) Los servicios públicos prestados por descentralización por servicios. Tales es el caso de los servicios que en materia de educación prestan las universidades e instituciones de educación superior similar no impartida por el Estado, es decir, instituciones autónomas.
- e) Servicios públicos prestados por empresas de economía mixta o empresas privadas de interés público, un ejemplo de este, es el caso de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. ó también Altos Hornos de México S.A.
- f) Servicios Públicos subvencionales, que son aquellos que prestan los particulares que aportan dinero para ello, pero que no tiene lo suficiente para la administración del servicio, por lo que reciben ayuda del Estado, por medio de subsidios, subvenciones, exenciones de pagos de impuestos, etc., para cumplir con el objeto que se plantea. Como ejemplo de ellos tenemos a los servicios públicos que se prestan porque existe una subvención o subsidio de parte de las autoridades federales, estatales o municipales, para que estos sean prestados en virtud de que no como tales atienden a la satisfacción de una necesidad colectiva.
- g) Otras formas de servicios públicos e instituciones públicas, privadas o mixtas. Como ejemplo de estos servicios tenemos a los servicios públicos de estacionamientos de vehículos, por fideicomisos, fondos y otras instituciones similares.⁹⁶

El servicio público es un servicio técnico ofrecido al público de una manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad colectiva y por una organización pública, que en ocasiones es dado por un particular.

El fin que persigue el Estado va encaminado a la satisfacción de las necesidades públicas de un País que se orienta hacia dos nociones principalmente que son: el orden público y la utilidad pública, ya mencionadas (en el tema del Fin que se persigue con el servicio público). Porque es de suma importancia que en un Estado exista el orden público siendo indispensable para la convivencia de los individuos, para mantener la paz social y el libre y seguro desenvolvimiento de los grupos humanos.

⁹⁶ SERRA Rojas, Andrés. *Op. cit.* p. 98.

La utilidad pública atiende a los arreglos sociales que son a la vez para la comodidad de los individuos y el mantenimiento del orden, en el sentido que la paz social está interesada en que estas condiciones sean puestas a disposición de todos los individuos.

La actividad del Estado adquiere mayores proporciones ante el aumento de la población y la complejidad de las múltiples relaciones sociales. Todo esto implica nuevas y más atribuciones, por lo que la administración pública, se ve obligada a intervenir frente a las grandes y nuevas necesidades sociales.

5. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Desde su aparición en la Constitución de 1917, el Título IV, pocas veces a sido reformada hasta 1982, reformas que no tienen nada que ver con el sistema de responsabilidades.

Dicha regulación constitucional estuvo primeramente reglamentada en la ley Cárdenas, de 1939 posteriormente, por la Ley de 1980. Estos textos legislativos presentan, grandes similitudes. En ambas se estableció un sistema de responsabilidades dirigido fundamentalmente a los Altos Funcionarios de la Federación, y de los Estados.

El Título IV, dedicado al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, y su regulación sólo sufrió tres modificaciones: la primera de estas se presentó en el año de 1928 y se publicó el día 20 de agosto en el Diario Oficial de la Federación; la segunda ocurrió en 1944 el día 21 de Septiembre y se publicó en el Diario Oficial Federación y la tercera en 1974 el 8 de octubre publicándose en el Diario Oficial de la Federación, lo más curioso es que todas estas reformas fueron siempre sobre el mismo artículo 111, con el objeto de regular el procedimiento. ⁹⁷

La reforma constitucional de 1982, considera que la Ley no debe tener distinción de ninguna especie y deben estar sujetos a responsabilidades en el desempeño de una función, cargo o comisión, en igualdad de condiciones, todas aquellas personas que participan del ejercicio de la función sin importar rango o jerarquía.

El derecho francés fue sin lugar a dudas un motivo de inspiración en el sistema de responsabilidades que consagró nuestra Carta Magna, ya que en aquél se distinguían a funcionarios, agentes y empleados, sujetos todas a los diferentes regímenes jurídicos.

La nueva regulación constitucional define claramente, cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos: la responsabilidad penal, la civil, la política y la administrativa.

⁹⁷ MORALES Paulín, Carlos. *Op. cit.* p. 35.

De acuerdo con el principio constitucional que prescribe que nadie puede ser juzgado por leyes especiales, tenemos que las dos primeras responsabilidades se rigen por la legislación de la materia respectiva, es decir por las leyes penales y civiles correspondientes; y de las dos últimas se ocupa la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado esto en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

Para los dos primeros casos, hubo la necesidad de modificar los Códigos Penal y Civil, ambos para el Distrito Federal, en materia del fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal.

Tocante a la materia penal tenemos que con las reformas se detalla y perfecciona la regulación de las conductas de los servidores públicos tipificados como delitos, el ejercicio indebido del servicio público, el uso indebido de atribuciones y facultades, la intimidación; el ejercicio abusivo de funciones, el tráfico de influencia y desde luego el enriquecimiento ilícito.

En el nuevo Título IV de la Constitución determina quiénes son los sujetos obligados al régimen de responsabilidades por el ejercicio de la función pública previsto ésto en el artículo 108. En este artículo constitucional, ya se incluye en general, a todo servidor público de cualquiera de los tres poderes de la Unión. Incluyéndose también a los servidores públicos de los Estados y municipios que además de violar la Constitución o Leyes Federales, incurran en violaciones en el manejo de fondos y recursos federales.

El nuevo texto del artículo 109 constitucional precisa la naturaleza de dichas responsabilidades y sienta las bases a través de las cuales se puede exigir la responsabilidad política, penal y administrativa ⁹⁸ como consecuencia del enriquecimiento ilícito, en que puede incurrir todo servidor público en ejercicio de sus funciones, textualmente el mencionado artículo nos dice lo siguiente:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones".

- I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses público fundamentales o de su buen despacho.
- II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y

98 MORALES Paulín, Carlos. *Op. cit.* p. 389.

- III. Actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o conduzcan como dueños de ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.

Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto a las conductas a las que se refiere el presente artículo.

El procedimiento para sustanciar el juicio político para exigir la responsabilidad, así como la definición y establecimiento de la naturaleza de las sanciones que en dicho procedimiento podría aplicarse, se determina en el artículo 110 constitucional el cual consigna lo siguiente:

Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces del Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos a juicio político en los términos de este título por violaciones graves de esta Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos

y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables.

El artículo 111 constitucional esta destinado a partir de las reformas de 1982 a establecer los principios reguladores del desafuero, conocido hoy como requisito de procedencia, para instaurar un juicio de naturaleza penal en contra de aquellos servidores públicos que en virtud de su encargo gozan de una protección constitucional tendiente a garantizar la marcha institucional a través de la no afectación de su libertad personal. 99

El citado artículo 111 dice lo siguiente:

Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de la Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si da o no lugar a proceder contra el inculcado.

99 MORALES Paulín, Carlos, *Op. cit.* p. 389.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación. Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúe con arreglo a la ley. Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejeros de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto que esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios.

El contenido del artículo 112 a partir de su reforma en 1982, busca definir claramente que la inmunidad constitucional establecida en el artículo 111 de la carta magna tiene por objeto la protección de la función y no la protección de la persona, pues cuando ésta última se encuentra separada de su encargo queda desprovista del velo de la inmunidad que en su momento le concede la Constitución.

No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En el artículo 113 constitucional se establecen las obligaciones, con el objeto de salvaguardar principalmente la honradez de los servidores públicos, sanciones administrativas que podrán ser aplicadas a los servidores públicos, así como su procedimiento para su aplicación.

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

El artículo 114 constitucional fija los plazos para que pueda operar la prescripción para exigir las responsabilidades correspondientes a los servidores públicos.

El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los encargos a que hace referencia el artículo III.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción II del artículo 109.

Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Con el ejercicio de la función pública, ésta da origen a tres tipos de responsabilidades: la política, la penal y la administrativa; con respecto de la responsabilidad civil, esta se promueve ante los juzgados de la materia conforme a las leyes civiles. 100

Para el caso de que algún funcionario tenga la protección constitucional anteriormente conocida como fuero, hay requisito de procedencia para poder ser procesado, de acuerdo con lo establecido por el artículo 109 fracción II y III constitucional, así como el Capítulo III del Título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; será necesario además que se dé la declaratoria de procedencia que al efecto promueva la Cámara de Diputados como órgano acusador y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece una serie de obligaciones que sujetan a todo servidor público, con el fin de salvaguardar los principios, ya señalados, y cuyo incumplimiento da lugar a la imposición de sanciones administrativas las cuales se encuentran establecidas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y son las siguientes:

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

La Ley de 1980, asentó como causales de responsabilidad de los empleados en general, las previstas en la ley de 1940. Situación que se considera incorrecta, pues en realidad sólo los altos funcionarios pueden atentar en contra de los intereses públicos y de su correcto despacho, por lo que se considera totalmente injusto, que a una mecanógrafa o la persona que realiza la limpieza se les pueda acusar de atentar en contra de las instituciones democráticas, o causar perjuicios a la forma de gobierno, o violenten las garantías individuales o sociales.

La ley de 1980 y su aplicación, fueron el preámbulo para poder atender en 1982 las causales que estuvieran en contra de los intereses públicos y de su correcto despacho, y que solo son posibles en la conducta de los más elevados funcionarios, no para los trabajadores de más bajo nivel dentro de la estructura del Estado.

100 DELGADILLO Gutiérrez, Luis H. Op. cit. p. 39.

Mientras los regímenes jurídicos burocráticos, la norma busca conciliar los intereses institucionales con las aspiraciones personales del trabajador, en el régimen disciplinario lo que se busca es garantizar una buena marcha institucional, es decir, que no se corrompa el servicio público, lo que se desea el correcto cumplimiento de las más altas aspiraciones del Estado, mediante un adecuado actuar de sus servidores públicos. Así, mientras que el régimen burocrático debe tener como principio fundamental el derecho social, principalmente laboral, el régimen disciplinario se inspira en el derecho público en el cual el Estado no debe ser visto como patrón, sujeto a una conciliación con sus servidores públicos, sino más bien tiene que ser visto como un Estado-Autoridad con una potestad disciplinaria interna, de aquí que el Estado puede y debe aplicar un procedimiento disciplinario con total independencia del estatuto laboral al que pueda estar sujeto un trabajador.

Con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se ha buscado, un correcto servicio, por parte de quienes ejercen funciones de representación del Estado e ir acabando poco a poco con la corrupción.

6. Normatividad Aplicable a los Servidores Públicos

El régimen jurídico que se origina con motivo de las relaciones de trabajo entre los Estados de la Federación y sus servidores públicos, es indiscutiblemente una relación de derecho público y su naturaleza se deriva del contenido de los artículos 5º, 123 y los relativos de la Constitución que determinan el ingreso al servicio público para el desempeño de la función pública por parte de los titulares de los órganos fundamentales y secundarios estatales, ya que las leyes de los Estados nunca deben contravenir las disposiciones de lo que es el pacto federal, es decir, de lo que señala nuestra Constitución Política.

Es claro que los titulares de los órganos fundamentalmente del Estado, han accedido a sus cargos cumpliendo con todos y cada uno de sus requisitos establecidos en los preceptos constitucionales y desde luego en sus leyes respectivas. Es evidente que el Estado elige para un correcto desempeño de la función pública a las personas mejores preparadas, para ello, tanto en los aspectos técnicos, científicos, y culturales entre otros, así como en lo moral, que es importante para el rango de las tareas que se le pueden encomendar. Por lo tanto el funcionario que no cumple con sus obligaciones que la Ley le impone en el ejercicio de su función, incurre en algún tipo de responsabilidad.

El poder disciplinario, es sin lugar a dudas la facultad de que goza el Estado para poder aplicar a su personal, que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por la falta que ha cometido en el ejercicio de su encargo.

El poder de represión "disciplinaria" permite a la administración el poder corregir las fallas, errores o anomalías de los servidores públicos, dirigiendo la acción administrativa con eficacia y moralidad.

El poder disciplinario es interno dentro de la administración pública, es decir, que puede el mismo imponer sanciones a los malos servidores públicos previo el procedimiento respectivo, a diferencia del derecho penal administrativo, que es externo de la administración e involucra a otras autoridades.

De acuerdo con nuestro sistema laboral administrativo, estas sanciones que se pueden producir por la falta en el orden interno, pueden ser impuestas:

1. Directamente por la propia Administración Pública; y
2. Otras a solicitud de la dependencia ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El artículo 87 de la ley ordena: Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por los titulares de la dependencia respectiva oyendo al sindicato en opinión correspondiente. El artículo 89 de la ley por su parte indica: la posibilidad que tienen los sindicatos de objetar las condiciones generales del trabajo ante el Tribunal, por su parte el artículo 46 fracción V de la Ley, señala los casos en que un trabajador puede ser cesado por *justa causa*, por resolución del tribunal aludido. La doctrina administrativa reconoce diferentes casos de sanciones disciplinarias, las cuales son las siguientes:

1. Apercibimiento,
2. Multa,
3. Traslado de destino, o de residencia,
4. Suspensión de empleo,
5. Pérdida de un derecho en el escalafón
6. Cese

La legislación burocrática considera algunas de estas sanciones, no tomando en cuenta la multa, reglamenta el traslado, establece las condiciones de suspensión y los de cese según el artículo 46 de la ley burocrática.

En algunas dependencias administrativas se ha expedido reglamentos incluyendo las condiciones generales de trabajo. En la mayor parte de las Secretarías y Departamentos de Estado dispone en la actualidad de reglamentos interiores de trabajo.

No debemos confundirnos entre lo que es el poder disciplinario y lo que es el derecho penal aunque los dos tengan como finalidad el carácter de represión para fines sociales. La diferencia principal es que el derecho penal se puede aplicar para todos en lo general, mientras que por otro lado el poder disciplinario solamente es aplicable para los funcionarios y empleados en el ejercicio de sus funciones; otra característica de estas dos disciplinas es que las sanciones en el derecho penal

son más severas que las del poder disciplinario, otra diferencia lo es el hecho de que las sanciones penales deben estar precedidas de las garantías constitucionales, mientras que en el poder disciplinario implica procedimiento más reducido, salvo en los casos en que la Ley por el rigor de las medidas disciplinarias, como lo es el caso del cese, se prevé de un procedimiento para poder hacerla efectiva, es decir, para que se imponga.

7. Sanciones aplicables a los Trabajadores del Servicio Público

El funcionario y el empleado público están subordinados a la ley por un debido cumplimiento del servicio público, motivo por el cual están obligados a responder de sus actos como servidores de la nación, tenemos entonces que la responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor público que a lesionado la ley, ya sea por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño al patrimonio del Estado principalmente.

La omisión por el incumplimiento de las obligaciones que impone a los servidores públicos, por el hecho de formar parte de la función pública trae como consecuencia cuatro tipos de responsabilidades:

- a) Responsabilidad Penal,
- b) Responsabilidad Civil,
- c) Responsabilidad Política,
- d) Responsabilidad Administrativa.

La **responsabilidad penal** que se prevé en el Título X del Código Penal Federal, nos indica los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos y son los siguientes:

- 1. Ejercicio indebido de servicio público,
- 2. Abuso de autoridad,
- 3. Coalición de servicio público,
- 4. Uso indebido de atribuciones y facultades
- 5. Concusión
- 6. Intimidación
- 7. Ejercicio abusivo de funciones,
- 8. Tráfico de influencias,
- 9. Cohecho,
- 10. Peculado,
- 11. Enriquecimiento ilícito

Como nuestras leyes son muy generosas tenemos el caso del denominado **fuero**, como requisito de procedencia para que pueda ser procesado, de acuerdo con lo establecido por el artículo 109, fracción II y artículo 111 ambos de la Constitución, así como lo indicado en el capítulo III del título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual menciona que será

necesaria la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados. Para poder proceder penalmente contra el funcionario en turno.

La responsabilidad civil se prevé como el daño que causan los funcionarios a los particulares, con la característica de que deben obrar en el ejercicio de sus funciones; este daño debe ser económico y consiste en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio; o bien *daño moral* del que debemos entender, como la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos creencias decoro, honor, reputación, configuración, vida privada y hasta aspecto físico o en la consideración que los demás pudieran tener de él. Este tipo de responsabilidad se funda de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 1916 y 1928 del Código Civil Federal.

También se da la responsabilidad civil para con el Estado, y es aquella en la que incurren los funcionarios y empleados, por sus actos u omisiones de los que resulte el daño o perjuicio cuantificable en dinero, con el que afecte al Erario Federal, al Distrito Federal o el patrimonio de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos. Este tipo de responsabilidad en que se ve afectado el patrimonio del Estado, encuentra su fundamento legal en la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, o bien en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La responsabilidad política, ésta se encuentra fundamentada en los artículos 109 fracción I y 110 de nuestra Carta Magna, así como en el título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y es aplicable o se deriva de las conductas que afecten los intereses públicos principalmente y su buen despacho. Los sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la importancia de sus funciones comprende a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimilados a éstas y fideicomisos públicos.

Son sujetos de responsabilidad política también los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superior de Justicia locales, por violaciones graves a la Constitución y Leyes Federales que de ella emanen, sin olvidar también, por malos manejos de los fondos y recursos de la federación.

La responsabilidad administrativa se encuentra prevista en los artículos 109 fracción III y 113 constitucionales, y en el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Este tipo de responsabilidades es

aplicable para todos los servidores públicos, por actos u omisiones que incurran o se originen, y que afecten o violen los principios de *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia* con la que deben tener siempre presente todos los servidores públicos

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece un extenso catalogo de obligaciones a que se encuentra sujetos todo servidor público, con el fin de defender los principios señalados en el párrafo anterior y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y la imposición de sanciones a que diera lugar, sin el perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos indica lo siguiente:

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, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

- 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;
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;
- V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

- VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba;
- IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;
- XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;
- XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o pariente consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o negocios, o para socios o sociales de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;
- XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y, en su caso, al superior jerárquico sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XV. Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que

procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

- XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;
- XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;
- XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta la ley;
- XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;
- XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de éste artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, de las normas que al efecto se expidan;
- XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;
- XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;
- XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ella, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen

parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV. Las demás que le impongan las leyes y reglamento. Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

Las sanciones aplicables en materia disciplinaria se encuentran previstas en el artículo 53, sin que de su texto pueda derivarse una determinada relación para su imposición, por lo que podemos establecer que de acuerdo con las características de la infracción, la autoridad administrativas puede imponer cualquiera de ellas o varias a la vez, siempre y cuando funde y motive su decisión.

8. Autoridades Competentes para Sancionar a los Trabajadores del Servicio Público

La faculta disciplinaria es un poder de que goza el superior jerárquico para castigar las conductas de los servidores públicos que afecten el debido funcionamiento y ejercicio de la función pública. Esta es una facultad de la autoridad, para las imposiciones de sanciones en el ámbito de la Administración Pública.

El ejercicio de la facultad disciplinaria por parte de las autoridades administrativas competentes, es una materia que presenta grandes dificultades, motivadas principalmente por las distintas actividades que tiene en la actualidad el Estado, tales como de servicio público, industriales, comerciales lo que provoca diferentes tipos de relaciones de servicios y ha ocasionado que sé de la promulgación de diferentes tipos de ordenamiento para cada grupo que labora en consecuencia puede llegar a ocasionar lagunas legales, pudiendo acarrear una inadecuada aplicación de la Ley Burocrática, o de la ley correspondiente, con total independencia de la regulación administrativa que rige para todos ellos.

El desempeño de esta "relación de trabajo la podemos encuadrar inmediatamente en el campo del derecho laboral. Sin embargo la situación es distinta cuando el patrón es el Estado, ya que el objeto de la relación de trabajo es el ejercicio del

poder público, lo que excluye el principio del equilibrio entre el Capital y el Trabajo que forma la esencia del Derecho del Trabajo.¹⁰¹

La coexistencia de los regímenes laboral y administrativo en materia disciplinaria ha generado dificultades de comprensión, toda vez que la regulación laboral, incluye por naturaleza propia la facultad de corregir a los trabajadores a favor del patrón, por lo que se pretende excluir de la materia administrativa todo el aspecto disciplinario, para llegar a la determinación de que solo las normas que rigen la relación prestacional (Contrato, Contrato Ley, Código Civil, Reglamento de Condiciones Generales de trabajo, Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado), pueden y deben establecer los aspectos disciplinarios.¹⁰²

Esto se fundamenta y argumenta en que al ser relaciones laborales son producto de la voluntad de las partes, por lo que el aspecto en que se desenvuelven las relaciones prestacionales debe ser convenidas por ellas, estableciendo recíprocamente las condiciones de la prestación, lo que se va a realizar, de tal manera que los sujetos obligados deben someter sus controversias laborales a la decisión de un tercero ajeno, que pueda determinar la legalidad de su actuar.

Es necesario saber que el ejercicio de la función pública, necesariamente se realizada por individuos y debe responder a intereses superiores, de carácter público, lo que ocasiona que el Estado como titular de este poder debe siempre vigilar que su desempeño responda a intereses de la sociedad, no a un sector reducido de la población, sin olvidar siempre que se debe realizar de acuerdo a los valores fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, previene.

Por lo anterior expuesto, es preciso que diferenciamos cuando estemos ante la presencia de una obligación que nace de un acuerdo de voluntades, que de aquellas impuestas directamente por el Estado, lo que nos permite identificar que el origen que el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicas, nace directamente de la Ley.

En razón de los valores que tutela, por lo que el contrato no podría modificar, o limpiar las atribuciones disciplinarias de la administración pública, ya que establecer penas especiales para un empleado determinado, o asegurarle impunidad mediante un contrato, sería violatorio del orden público y por lo mismo sería inadmisibile.

101 DELGADILLO Gutiérrez, Luis M. Op. cit. p. 145.

102 Idem., p. 147.

La adecuada identificación de la facultad disciplinaria es posible a partir de la estructura del sistema de responsabilidades, mediante las reformas que se dieron en el Título IV de nuestra Constitución Política, así como la inclusión del artículo 32 Bis, actualmente 37, de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal y desde luego la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, con lo que debemos entender que estamos ante la presencia de una sanción administrativa, cuando se fundamenta con cualquiera de los ordenamientos antes mencionados.

Con estos cambios fue posible que se diera el paso fundamental para la determinación de sanciones disciplinarias, al establecerse las bases normativas de las responsabilidades administrativas en la Constitución y en la Ley; al crear a la Secretaría de Contraloría General de la Federación hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas, como órganos encargados del ejercicio de la correcta aplicación de la potestad disciplinaria de la Administración Pública Federal y los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que de lugar, así como la vía jurisdiccional a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación, para que juzgue la correcta legalidad del ejercicio de esta potestad. 103

Las particulares de esta dependencia, han hecho que se le considere la globalizadora del control de la Administración Pública Federal, sin que esto signifique una superioridad sobre las demás dependencias.

El fin principal del Estado es el buscar que el servicio público, sea efectuado por los servidores públicos quienes debe tener siempre presente que deben actuar con una total legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia para con la sociedad.

9. Procedimiento para Sancionar

La imposición de las sanciones cualquiera que sea ésta, por responsabilidades de los servidores públicos, en su carácter de actos administrativos debe ajustar a los procedimientos que las normas legales establecen. Las autoridades administrativas se encuentran vinculadas de acuerdo con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política, la cual señala la obligación de cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, de acuerdo con las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

Con anterioridad a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos en el año de 1982, no existía algún ordenamiento que regulara los pasos que la autoridad debería seguir para sancionar las faltas a la disciplina en el ámbito de la Administración Pública.

103 DELGADILLO Gutiérrez, Luis H. *Op. cit.* p. 148.

Aun cuando existían leyes, que identificaban perfectamente la sanción administrativa, al referirse a estas infracciones, no indicaban un procedimiento sancionador, para la imposición de sanciones y las demás leyes administrativas que mencionaban estas infracciones, eran omisas en cuanto a dicho procedimiento sancionador.

Como ejemplo de lo anterior tenemos el caso de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en su artículo 49 establecía correcciones disciplinarias consistentes en multas que en aquella ocasión eran (año 1976) ... de \$100.00 pudiendo llegar hasta \$10,000.00 adicionalmente una suspensión para los empleados y funcionarios que incurran en faltas que ameritaran el fincamiento de responsabilidades, y a los que dejaran de fincarlas, desgraciadamente no señaló procedimiento alguno, por lo que se venía fácilmente a bajo la sanción por inconstitucional.¹⁰⁴

Con la entrada en vigor de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el año de 1983, se creó el procedimiento, con el que se pretendió cubrir todos los aspectos básicos para el fincamiento de responsabilidades, al cual se le llamo procedimiento disciplinario ¹⁰⁵ de acuerdo esto al artículo 49 de la Ley de la materia.

Este procedimiento se encuentra, reglamentado sólo en sus aspectos básicos y que, supletoriamente se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que en la materia disciplinaria expresamente quedo excluida de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en términos del segundo párrafo de su artículo 2º, que establece las materias que no comprende esta Ley.

El artículo 45 regula el procedimiento de carácter político y penal, cuya estructura y naturaleza son totalmente diferentes a la administrativa, a además se encuentra en un título diferente de la Ley de la materia, por lo que el Capitulo que establece esta norma, como su nombre lo indica, contiene disposiciones comunes para los capítulos II y segundo del título segundo, y la materia de responsabilidades administrativas ésta regulada en un título diferente.

El desarrollo del procedimiento encontramos aquí que de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Capitulo II del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos relativo a las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas, este se integra con las etapas de investigación, instrucción decisión y ejecución.

104 Idem., p. 161.

105 Ibidem. p. 162.

Dentro de la etapa de la investigación se puede iniciar esta en forma oficiosa o por presentación de quejas o denuncias que pueden hacer los particulares del, cual, toma conocimiento las contralorías internas de las dependencias respectivas en su respectivo ámbito de competencia, o por la propia Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que de acuerdo al artículo 37 de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda la Administración Publica Federal.

La etapa de instrucción se da con la diligencia de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la administración, se inicia la etapa de la instrucción del procedimiento disciplinario, en términos del artículo 64 de la propia ley de la materia.

En este artículo se consideran los aspectos esenciales del procedimiento, al prever al respecto la garantía de audiencia de los presuntos inculpados, en donde se les da la oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y desde luego poder nombrar a su defensor. 106

Una vez integrado el expediente con todos los elementos necesarios, podrá el juzgador, para el caso de sanciones disciplinarias por conducto de la contraloría, estar en posibilidades de formar una clara convicción de los hechos, y es aquí cuando el procedimiento entra en la etapa de decisión, es decir, se emitirá una resolución del procedimiento.

La resolución deberá ser dictada en un plazo que no deberá ser de un máximo de treinta días hábiles después de cerrada la instrucción, es decir, la conclusión de las audiencias, por lo que una vez que se tenga la resolución deberá notificarla dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado.

En la última etapa del procedimiento sancionatorio, da inicio con la notificación de la resolución, ya que la sola emisión de la resolución, carece de trascendencia jurídica, si el acto de notificación no se lleva a cabo. Pero además es importante destacar que para que el acto, sea eficaz y surta plenamente sus efectos, requiera de la participación de conocimiento del interesado a través de la notificación.

En términos del artículo 75 de la Ley de Responsabilidades, para que las resoluciones sancionatorias puedan quedar firmes, serán ejecutadas de inmediato, lo que corresponde a su naturaleza de todo acto administrativo por su ejecutividad que les es característica.

Puede darse el caso de que la sanción, pueda ser suspendida por la interposición del recurso administrativo de revocación, de conformidad con el artículo 72 de la Ley de Responsabilidades, regularmente con poca fortuna.

106 DELGADILLO Gutiérrez, Luis H. Op. ct. p. 168.

Pero también la ley a previsto que para el caso de que el servidor público, confiese el no haber actuado con la responsabilidad necesaria en el servicio público, de ser así, el artículo 76 de la ley a dispuesto un procedimiento sumario, el cual contempla la reducción de la sanción económica a dos tercios, y la posibilidad de que la autoridad sancionadora no le imponga la sanción prevista para el caso respectivo el cual puede ser la suspensión, inhabilitación o la destitución. 107

De acuerdo con el artículo 63 de la ley, existe la posibilidad de que la ley deje de aplicar la sanción al infractor, por una sola ocasión, cuando lo juzgue pertinente, pero siempre que la sanción se ajuste a los siguientes supuestos:

- a) No implique sanciones graves,
- b) No constituya un delito,
- c) Los antecedentes y las circunstancias del infractor lo ameriten,
- d) El daño causado no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal

10. Autoridades competentes para conocer de controversias que se originen entre Trabajadores de Confianza de las Secretarías de Estado y Patronos y/o Titulares de las Secretarías

El nacimiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tuvo lugar en el año de 1938 y ratificado tres años después en la reforma de 1941 y posteriormente elevado a la categoría de institución constitucional en la reforma publicada en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1960.

El artículo 123 apartado B de la Constitución ordena:

Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previsto en su ley reglamentaria (L.F.T.S.E.).

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es un tribunal administrativo desde el punto de vista formal, teniendo competencia para conocer de asuntos contencioso-administrativos.

El artículo 14 de nuestra Constitución se refiere a que los tribunales previamente establecidos, son tribunales por un mandato constitucional el cual reúne las características de un tribunal de lo contencioso administrativo, en materia laboral.

107 Idem. p. 172.

Por lo tanto estamos ante la presencia de un tribunal especial en los términos de artículo 13 de la Constitución, toda vez que no limita su ámbito de aplicación a personas determinadas, lo que significa que cualquier trabajador, siendo empleado o funcionario de la Administración Pública Federal, pueden estar en el caso de su competencia.

Para el caso de tribunales especiales, la competencia se concreta a personas determinadas, no contempladas o que sea en casos posteriores a los hechos que se imputen.

Citaremos la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se refiere a los trabajadores del Estado y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje diciendo lo siguiente:

"Cuando los trabajadores del Estado se vean afectados por los actos de los titulares de las dependencias en que prestan sus servicios, si desean reclamar tales actos deben recurrir al Tribunal de Arbitraje a proponer sus correspondientes quejas, antes de promover el juicio de garantías, pues si en lugar de agotar dicho medio de defensa legal ocurren directamente al juicio de amparo, éste debe sobreseerse." (Índice 1917-1965. (Tesis jurisprudencial 188, 4ª Sala, pag.177.)

11. Jurisprudencias relacionadas con los Trabajadores de Confianza

Al respecto tenemos que los tribunales competentes han dictado jurisprudencias, que consideramos oportuno citarlas dada su importancia o trascendencia, relacionadas con esta clase de trabajadores y que a lo largo de este trabajo, hemos visto que son los menos favorecidos, por la legislación mexicana con respecto de cualquier clase trabajadores sean de base o funcionarios, por lo que con esto podremos tener un conocimiento más amplio y comprender por que esta clase de trabajadores de confianza son marginados de toda clase de beneficios.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA EL CESE DE LOS. En virtud de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, el Estado en sus relaciones con los empleados públicos, ha pasado a ser sujeto de contrato de trabajo, de manera que al separara uno de sus servidores, no obra como autoridad sino como patrono; de lo que resulta que el amparo que se interponga contra ese acto, es improcedente, toda vez que el juicio de garantías, solo procede contra actos de autoridad, atento a lo prevenido por el artículo 103 Constitucional, en sus fracciones I, II y III. Por parte de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado concede a los Servidores del Estado, un recurso ordinario para cuando estime que fueron violados en su perjuicio algunos de sus derechos, recursos mediante el cual deben acudir primeramente al Tribunal de Arbitraje, que según el artículo 99 de dicha ley, son competentes para conocer de los conflictos individuales, que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y de los intersindicales de la propia unidad y después, en su caso, el Tribunal de Arbitraje, que tiene competencia para resolver en revisión los

conflictos individuales, de que se ha hecho mérito. Nota el artículo 99 citado corresponde al 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Instancia: CUARTA SALA, FUENTE: APÉNDICE 1985, PARTE V, TESIS 310, PAGINA 218.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS. La situación jurídica, de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedo definida como garantía social, con la inclusión del *Apartado "B"* del artículo 123 de la Constitución, que entro en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo anterior, quedo colocado bajo el rubro general del propio articulo 123, que establece que el congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes debe expedir leyes sobre el trabajo, las cuales rigen: "B". Entre los poderes de la unión, el gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores. El susodicho apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo, de todas las personas que prestan sus servicios, a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XII, que señala que los militares los marinos y miembros de los cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal del servicio exterior, se rige por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores, esta contenida en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV, del apartado constitucional en cita, estableció que la Ley reglamentaria determinará los cargos que son considerados como de confianza y agregó que las personas que los desempeñan, disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de la seguridad social, a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza, son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio *apartado "B"*, y que gozan de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse, que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general a las condiciones laborales, según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza, es la de estar protegidos por la disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo y por lo que respecta a los derechos que deriva de la relación individual de trabajo, solo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base, en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los poderes de la Unión, gozan de los derechos que la constitución concede a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, son sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo previene la Ley reglamentaria con excepción de los conflictos, entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que son resueltos por el Pleno de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación. En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo, entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y los Trabajadores de la confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltas por el mencionada tribunal que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción.

INSTANCIA: CUARTA SALA, FUENTE: APÉNDICE 1985. PARTE: V TESIS: 315. PÁGINA: 284

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. Si un trabajador de base al servicio del Estado, es promovido por el titular a un puesto de confianza, es claro que el nombramiento respectivo, lleva implícita la licencia concedida por el propio titular, para que el trabajador deje el puesto de base y ocupe el de confianza, por lo que, en todo caso, a fin de que el trabajador conserve sus derechos sindicales, puede solicitar la licencia correspondiente al sindicato de trabajadores de la dependencia.

INSTANCIA: CUARTA SALA, FUENTE: APÉNDICE 1985. PARTE: V TESIS: 315, PÁGINA 284.

Conclusiones

PRIMERA

Como pudimos constatar a largo de este trabajo, en cualquier época de la historial del hombre, desde los tiempos más remotos, hasta nuestros días, siempre a tenido que trabajar, situación que en un principio fue aprovechada por él mismo, ya que su trabajo consistía primeramente, en conseguir alimentos los cuales, los encontraba en cualquier lugar y comía lo que fuera, pero comenzó el problema cuando estos escasearon, así fue como da inicio el trabajo, en equipos o grupos, para satisfacer sus necesidades primordiales.

SEGUNDA

Ya con el paso del tiempo y con el consecuente crecimiento de la población, esto tampoco fue suficiente por lo que cada familia, empezó por su cuenta a buscar la forma de satisfacer sus necesidades, y así es como sale por su cuenta a ofrecer sus servicios como trabajador. Con esto hubo quien se vio favorecido con este esfuerzo personal, porque se aprovecharon de las necesidades, de quienes lo único que poseían era su fortaleza.

TERCERA

El hombre sujeto a la necesidad de alimentarse y siendo el trabajo el único camino para conseguir el alimento, y al no existir ninguna autoridad que regulara esta actividad, el hombre comienza a ser explotado, con largas horas de trabajo para conseguir apenas para comer, dándose por un lado la inconformidad de los trabajadores, pero también la riqueza para otros.

CUARTA

Ya en el siglo XIX, el hombre consiente de su situación de miseria, decide que no tiene otro camino más que la de organizarse para conseguir lo que la burguesía le negaba, que no era otra cosa, más que la de tener un trato digno como ser humano, ya que eran tratados peor que animales y morir o la de luchar por conseguir mejoras económicas y sociales, y de respeto a su persona, lo cual resulto, alentador para esta clase.

QUINTA

Esta organización de trabajadores, dio frutos las cuales fueron mejores condiciones en el trabajo, trato con respeto, y sobre todo que se les reconocieron derechos sociales como la reducción de jornadas de

trabajo, mejores salarios, día de descanso, salud, leyes que buscaron el equilibrio entre los trabajadores y patrones y por sobre todo, que fueron vistos cómo lo que eran, hombres.

SEXTA

El Estado, que tuvo en sus orígenes una actitud pasiva, sobre los acontecimientos que se vivían en esta historia del hombre, poco a poco fue asimilando que quienes tenían el verdadero poder, era el pueblo y decide paulatinamente, ir cambiando y asumir su verdadero compromiso el cual es el bien común y la paz social principalmente.

SÉPTIMA

Pasado ya el tiempo y como consecuencia de las luchas que el hombre a vivido, como lo fueron, la independencia de cada nación, los movimientos armados de los pueblos, para que de esta manera conseguir el reconocimiento primeramente de las naciones y consecuentemente la legitimación de sus gobernantes, es así como logra que el Estado, intervenga en forma homogénea entre el trabajador y patrón, a través de regular las relaciones con motivo de la convivencia entre los hombres mediante la aplicación de leyes y evitar se siga cometiendo injusticias, que terminan siempre en conflicto.

OCTAVA

Con todo esto, es como surgen los derechos laborales de los trabajadores, y para poder hacer posible una adecuada y justa relación laboral, como pilar de la economía de los países, y por otra parte, lograr que los servidores públicos sean como los llevo a llamar Don José María Morelos y Pavón como unos verdaderos "*Siervos de la Nación*", que sientan el compromiso moral de servir al pueblo, por la encomienda que les confía ésta, al elegirlos para que los gobiernen.

NOVENA

Por otra parte, tenemos también que el Estado, su otro objetivo de igual importancia, es el de brindar un servicio público que satisfaga los intereses de la colectividad, ya que de no ser así, esto puede ocasionar que la sociedad sé inconforme y se manifieste por tener siempre una vida digna.

DÉCIMA

Constantemente el Estado a buscado mantener un equilibrio con su doble carácter como patrón y como Estado autoridad, interesado en conseguir las condiciones necesarias, para que mantenga a la

sociedad en una paz social permanente, porque esta es una consecuencia del sano desarrollo de los pueblos.

DÉCIMA PRIMERA

Así, el Estado crea normas protectoras del sujeto como trabajador y/o como servidor público, que sirvan para mantener la armonía y el sano crecimiento de los pueblos.

DÉCIMA SEGUNDA

Tenemos que para lograr que una sociedad viva en una perpetua armonía, debe tener siempre el Estado procurar que se le de un trato digno a los gobernados en su calidad de ciudadano, trabajador o servidor público y desde luego que le proporcione los medios más favorables, para que le hagan la vida más placentera que sea tratada con respeto, igualdad, por que esta visto que siempre en cualquier época de la vida del hombre habrá alguien que de su vida a cambio de un trato muchos más justo para él, para su familia e incluso para la sociedad, porque como logramos constatar a lo largo de este trabajo de tesis, las cosas no nos llegan solas, sino antes ahí que luchar para conseguir el bien común y la justicia social.

Bibliografía:

1. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 4ª ed. Ed. Porrúa. México, 1988.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa. México. 1984.
3. BIELSA, RAFAEL. Principios de Derecho Administrativo, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1966.
4. BUNSTER, ALVARO. Responsabilidad Penal del Servidor Publico, Ed. Porrúa. México.1984.
5. CANTON MOLER Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, Ed. PAC México, 1985.
6. CÁRDENAS, Rafael F. Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, Ed. Porrúa México, 1982.
7. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos del Derecho Administrativo, Ed. Limusa. México, 1986.
8. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso, Ed. Limusa. México, 1989.
9. FRAGA Gabino. Derecho Administrativo, 18ª ed. Ed. Porrúa. México, 1984.
10. HERRERA PÉREZ, Agustín. La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, Ed. Particular. México, 1991.
11. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1984.
12. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, México, 1974.
13. DÁVALOS MORALES, José, Derecho del Trabajo I, 4ª ed, Ed. Porrúa. México,1992.
14. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, 4ª ed. Ed. Porrúa, México, 1977.
15. DE BUEN LOZANO, Nestor. Derecho del Trabajo, Tomo I, 9ª ed. Ed. Porrúa México 1994.

16. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, 13ª ed. Ed. Porrúa. México, 1994.
17. MUÑOZ RAMON, Roberto. Derecho del Trabajo, Tomo II, Ed. Porrúa, México, 1993.
18. ARAIZA, Luis, Historia del Movimiento Obrero en México, Tomo I, 2ª ed. Ed. Casa del Obrero Mundial. México, 1997.
19. BOREL NAVARRO, Miguel. Análisis Practico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, Ed. Sista. México, 1992.
20. CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de Confianza, Ed. Trillas, México, 1993.
21. DÁVALOS MORALES, José. Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, 3ª ed. Ed. Porrúa, México, 1990.
22. MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático, Ed. Porrúa. México, 1995.
23. REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático, Ed. Porrúa. México, 1999.
24. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2ª ed. Ed. Porrúa. México, 1998.
25. BARRAGAN, José. Antecedentes Históricos del Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa México, 1984.
26. PEREZNIETO CASTRO, Leonel. Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, Ed. Porrúa. México, 1987
27. GALINDO CAMACHO, MIGUEL. Derecho Administrativo, Tomo I, 2ª ed. Ed. Porrúa. México, 1997.
28. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Internacional Social, Ed. Porrúa México, 1979.
29. TRUEBA URBINA, Alberto. La Nueva Legislación de Seguridad Social en México, Ed. U.N.A.M. 1977.

LEGISLACIONES

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 14ª ed. Ed. Trillas, México 1998.
2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2ª ed. Ed. Limusa. México, 1999.
3. Ley Federal del Trabajadores al Servicio del Estado, 24ª ed. Ed. Porrúa, México, 1988.
4. Ley Federal del Trabajo, Ed. Alco, México 1998.
5. Código Fiscal de la Federación, 9ª ed. Ed. Ediciones Fiscales México, 2000.
6. Código Penal para el Distrito Federal y para toda la República en materia de Fuero Federal, 6ª ed. Ed. Pac. México, 1994.

OTROS DOCUMENTOS:

1. Evolución de la Ley de Responsabilidades, Revistapaxis No. 60, INAP, México, 1984.
2. Del Val, Enrique. Responsabilidad Administrativa Revistapaxis No. 60 INAP, México 1984.
3. La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servidor Publico, Revistapaxis, No. INAP, México 1984.
4. Revista Laboral Mexicana, varios autores, editada por la Secretaria del Trabajo y Previsión Social, México 1982.

ABREVIATURAS:

LFT	Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "a" del artículo 123 Constitucional
LFTSE	Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
CP	Código Penal

CAPITULO OCTAVO

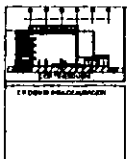
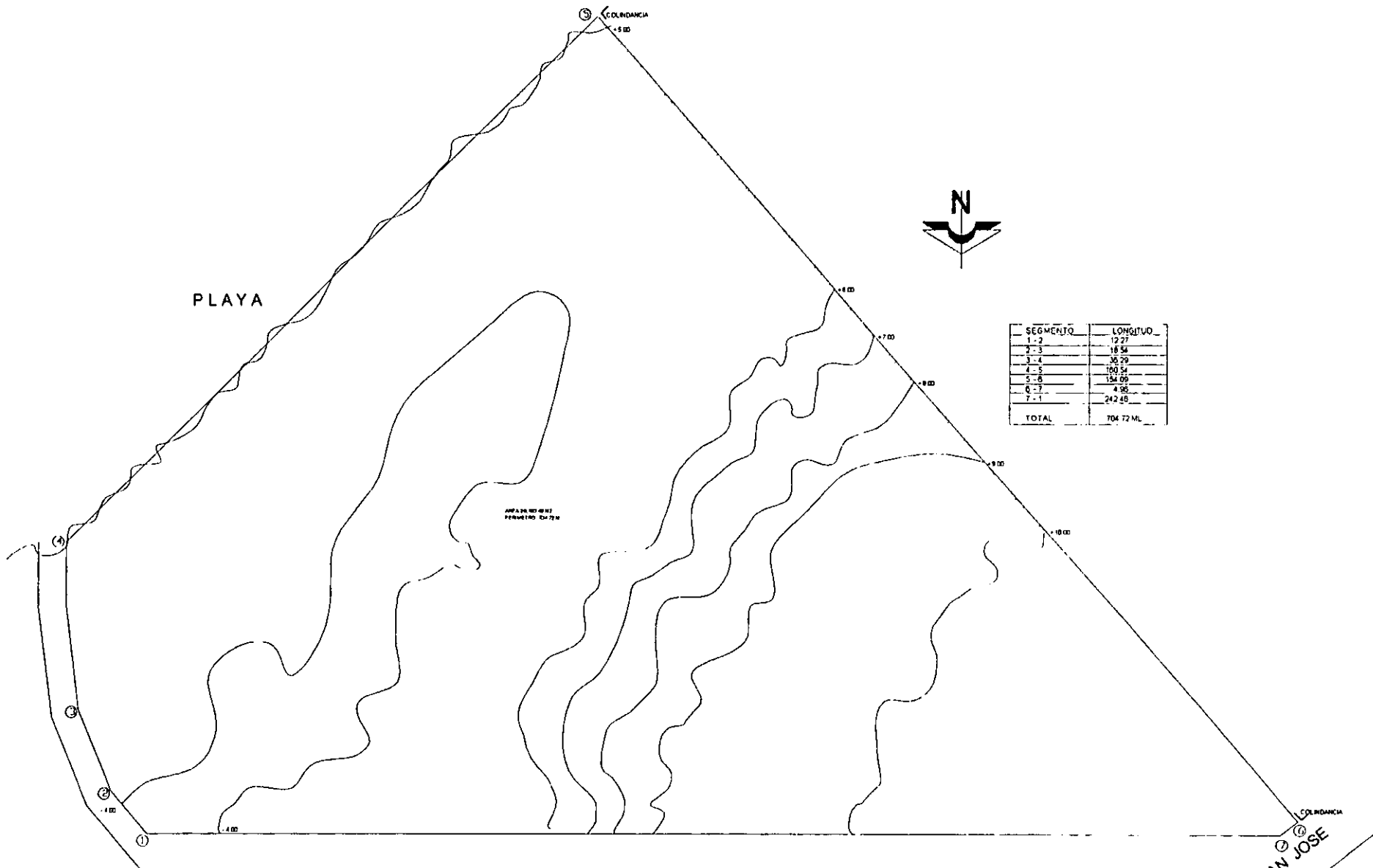
Conclusiones

CONCLUSIONES

El presente trabajo es un modelo ajustado a la actualidad para su desarrollo, ya que las actividades que intervienen en su construcción, son de lo más novedoso en el mercado nacional en cuanto a tecnología aplicable a buenas soluciones arquitectónicas. Principalmente en instalaciones especiales, nuevos materiales y en la utilización de materiales típicos de la construcción, que han dado buenos resultados en este tipo de contexto, teniendo como resultado un importante ahorro económico para su construcción, funcionamiento y mantenimiento.

El desarrollo de este proyecto se basó en información y visitas a lugares homólogos, así como el conocimiento de los factores que pudieran influir en la realización. Y con esto tener un programa arquitectónico acorde a la función y contexto del lugar, para lograr el objetivo principal de tener polos de desarrollos turísticos más atractivos.

Considerando el apoyo del gobierno de México que implementa programas de financiamiento para el inversionista y planes de desarrollos turísticos, que haga más redituable la inversión privada para este tipo de desarrollos turísticos que puedan competir con los mejores del mundo, siendo este proyecto una excelente opción.



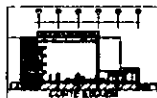
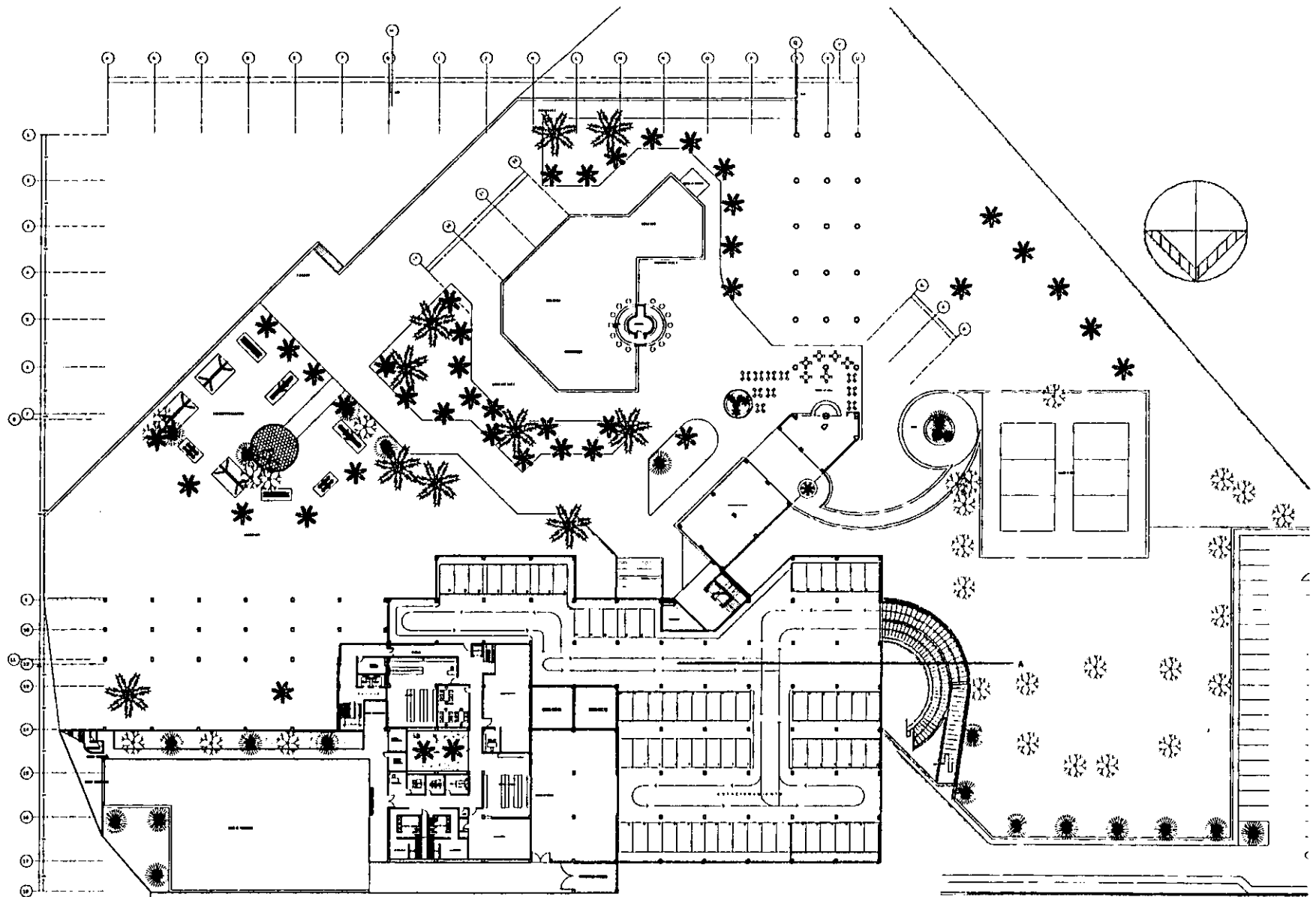
HOTEL EN SAN JOSE DEL CABO B. C. S.

FACULTAD DE ARQUITECTURA
UNAM

GUIJOSA GARCIA RAMON
No CTA 8310788-1

PLANO: TERRENO
CLAVE:
ESCALA: SE

COLONIA
AV. SAN JOSE



ESPALDADO DE LOCALIZACION

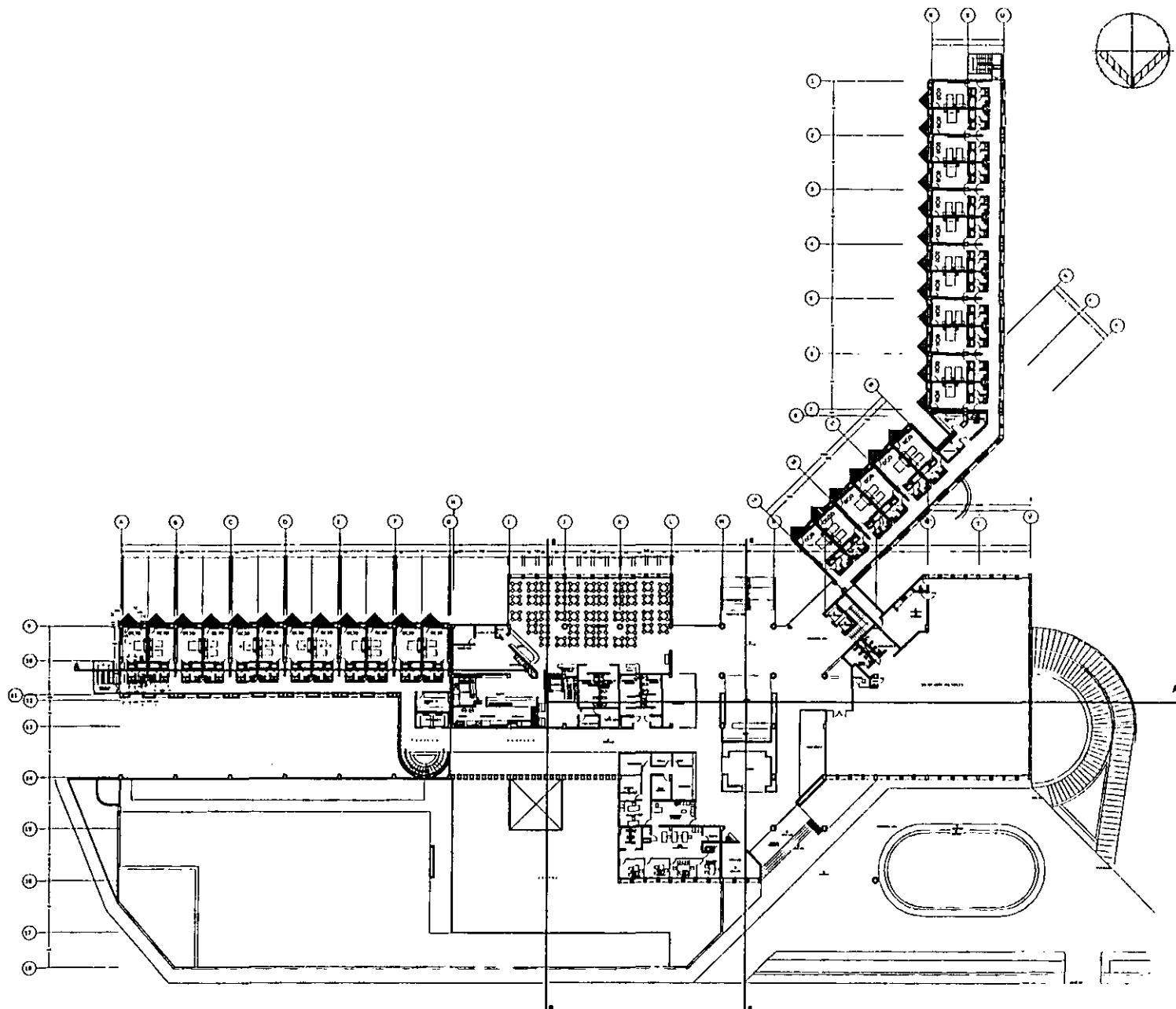
HOTEL EN SAN JOSE DEL CABO B. C. S.






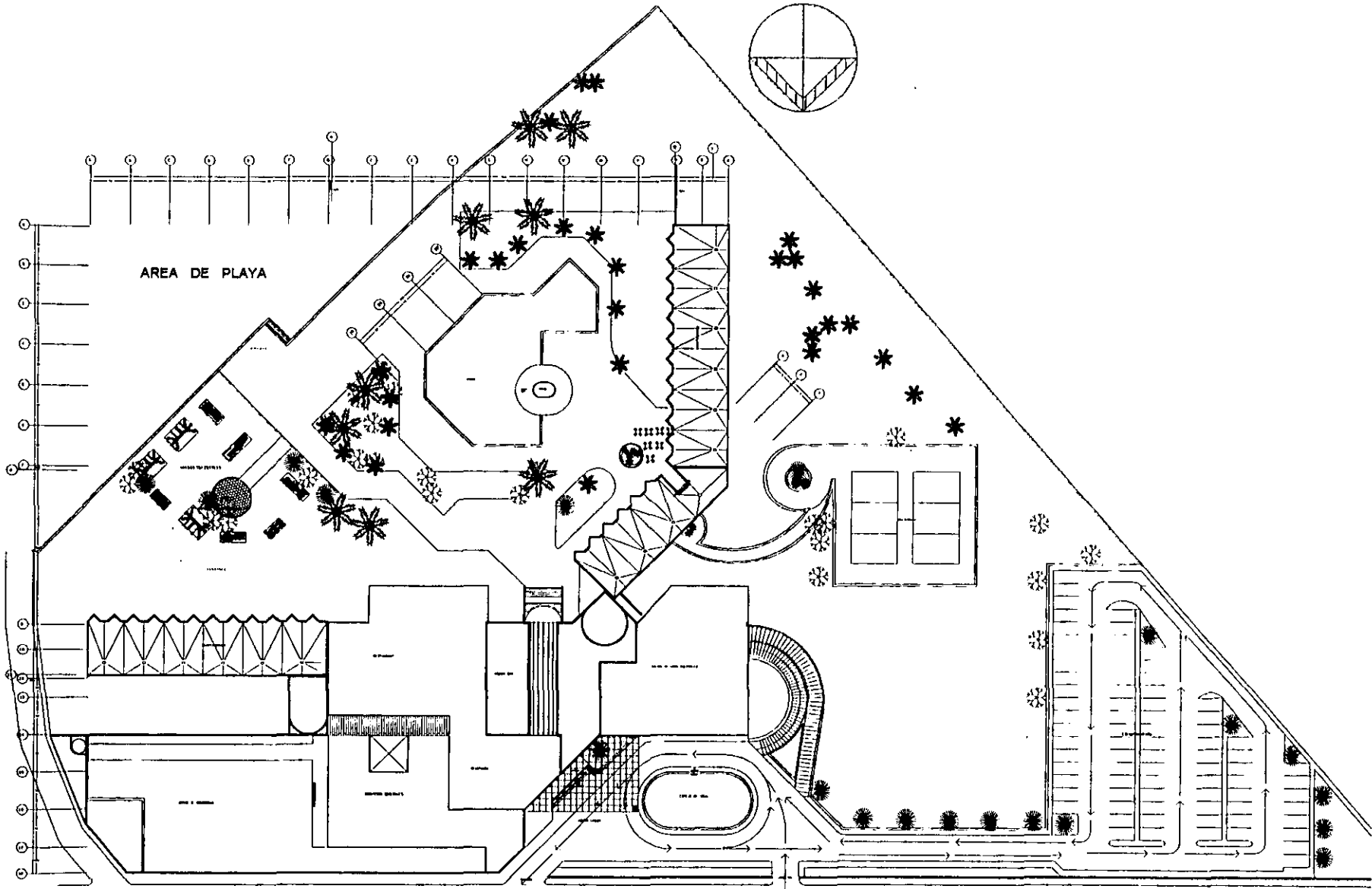
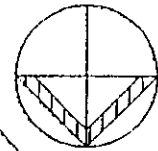
FACULTAD DE ARQUITECTURA
UNAM

GUIJOSA GARCIA RAMON
No CTA 8310788-1

PLANO: PLANTA BAJA
CLAVE: A-02
ESCALA: 8/E



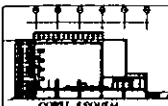
 	<p>HOTEL EN SAN JOSE DEL CABO B. C. S.</p> <p>FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM</p> <p>GUIJOSA GARCIA RAMON No CTA 8310788-1</p>	 <p>PLANO PLANTA ALTA CLAVE A-04 ESCALA SE</p>
---	---	---



AREA DE PLAYA

AVENIDA PASEO DE SAN JOSE

HOTEL EN SAN JOSE DEL CABO B. C. S.



COPY OF PLAN

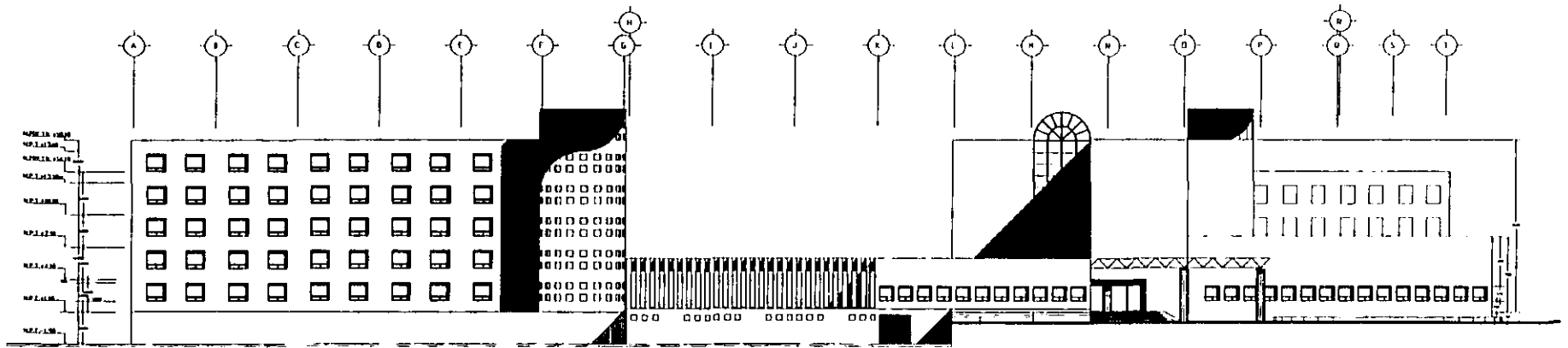


COPY OF LOCALIZATION

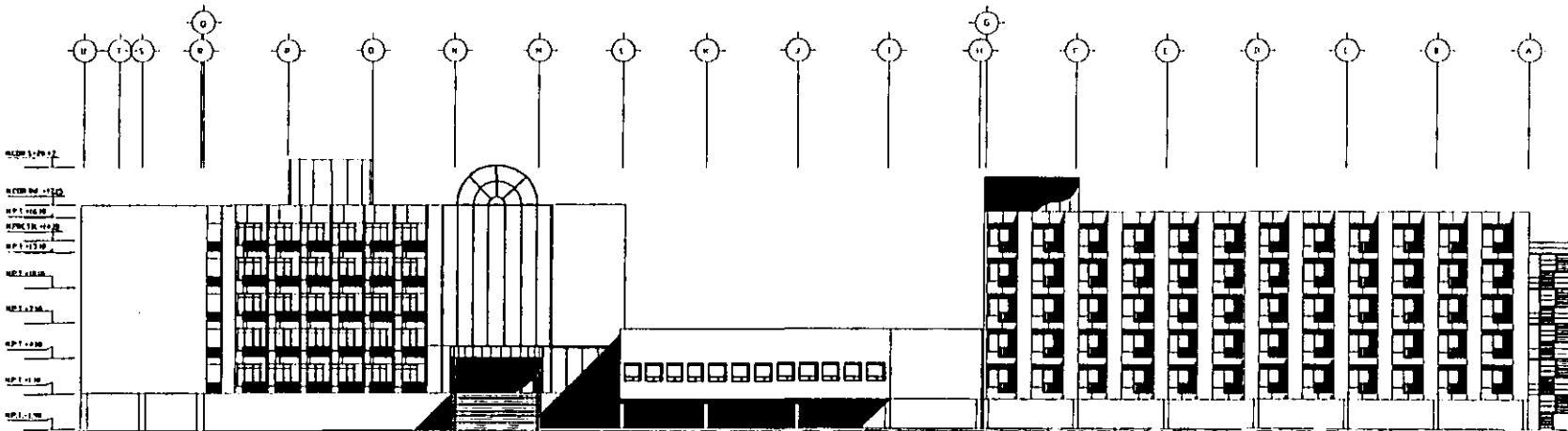
FACULTAD DE ARQUITECTURA
UNAM

GUIJOSA GARCIA RAMON
No. CTA 8310788-1

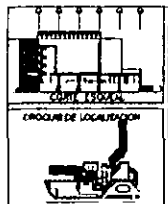
PLANO PLANTA AZOTEA
CLAVE A-04
ESCALA 5/8



FACHADA SUR



FACHADA NORTE



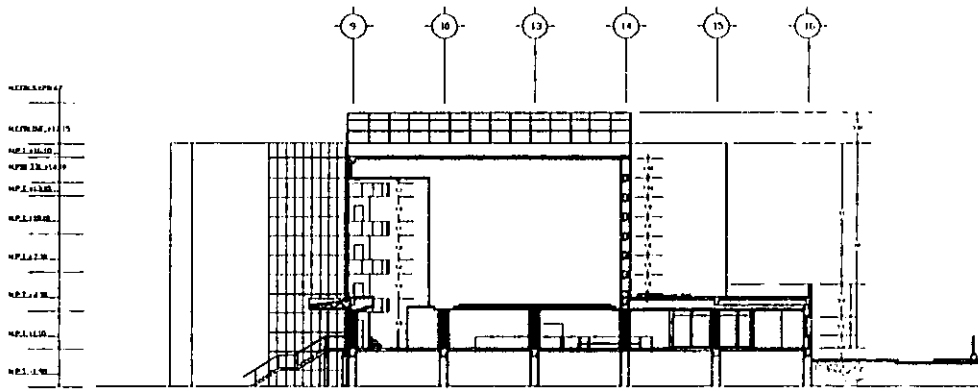
HOTEL EN SAN JOSE DEL CABO B. C. S.



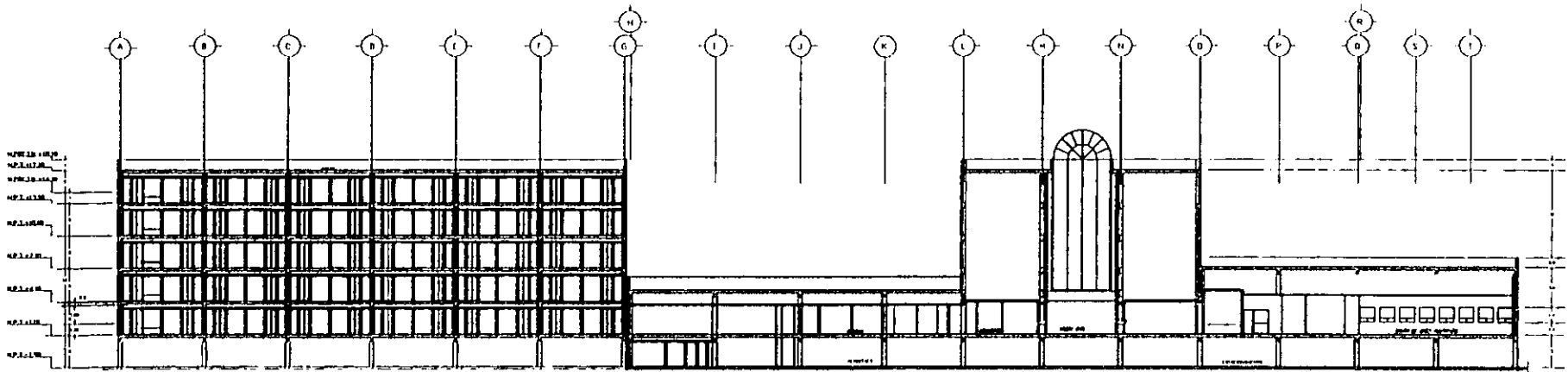
FACULTAD DE ARQUITECTURA
UNAM

GUIJOSA GARCIA RAMON
No CTA 8310788-1

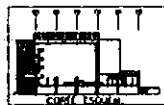
PLANO: FACHADAS
CLAVE: A - 05
ESCALA: 1/50



CORTE B - B



CORTE A - A



COPULAS DE LOCALIZACIÓN



HOTEL EN SAN JOSE DEL CABO B. C. S.



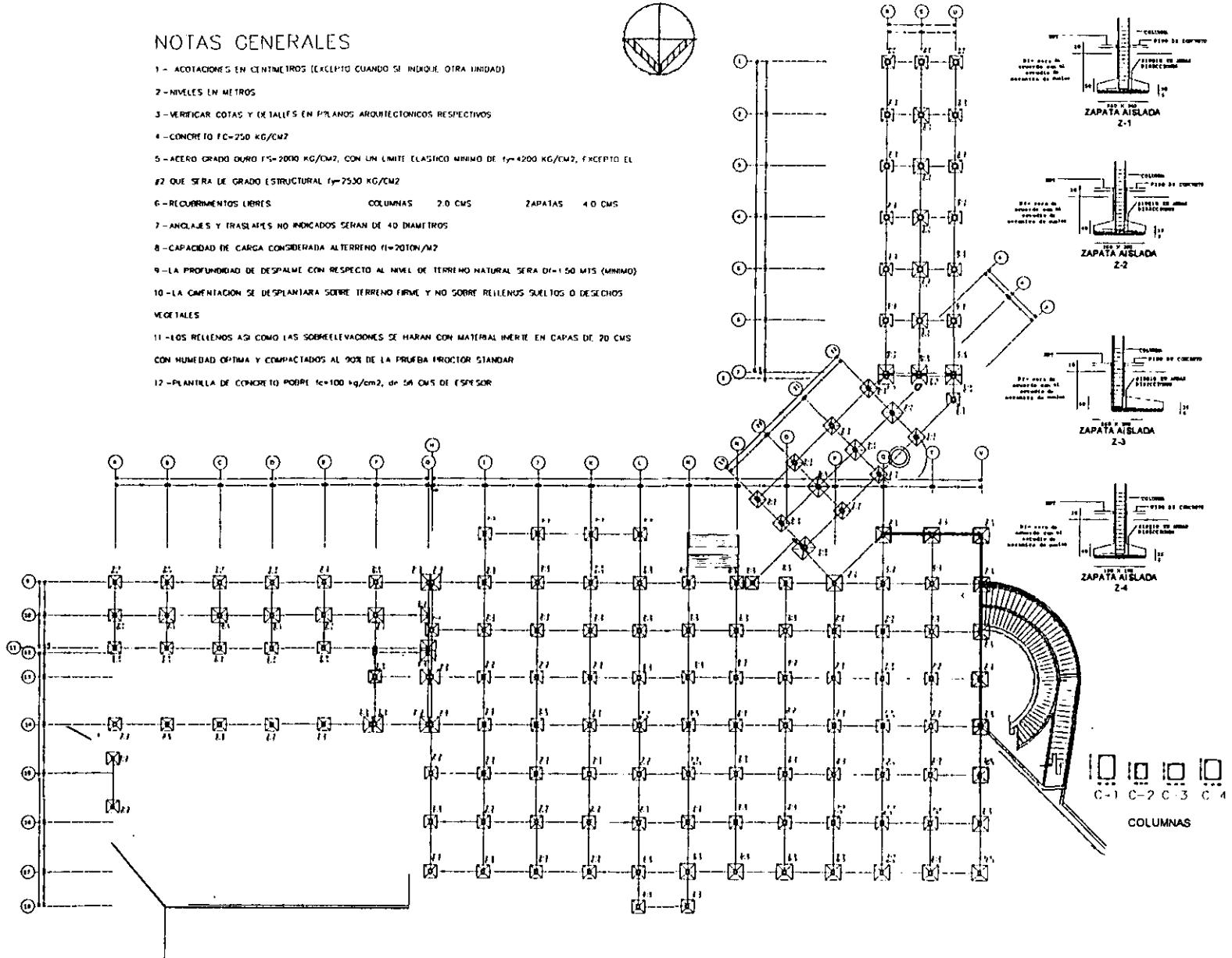
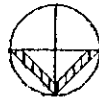
FACULTAD DE ARQUITECTURA
UNAM



GUIJOSA GARCIA RAMON
No CTA 8310788-1

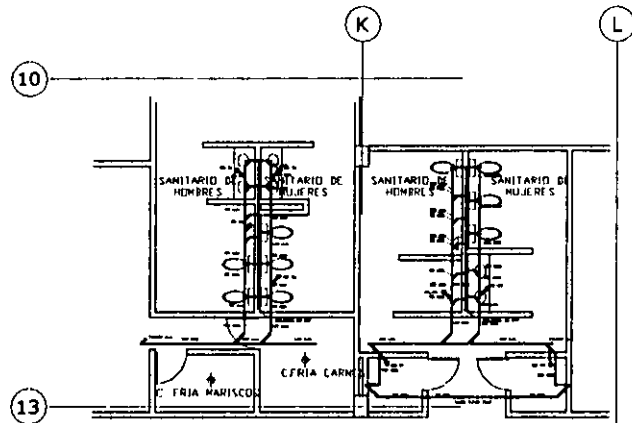
PLANO CORTES
CLAVE A-05
ESCALA 3/8"

NOTAS GENERALES

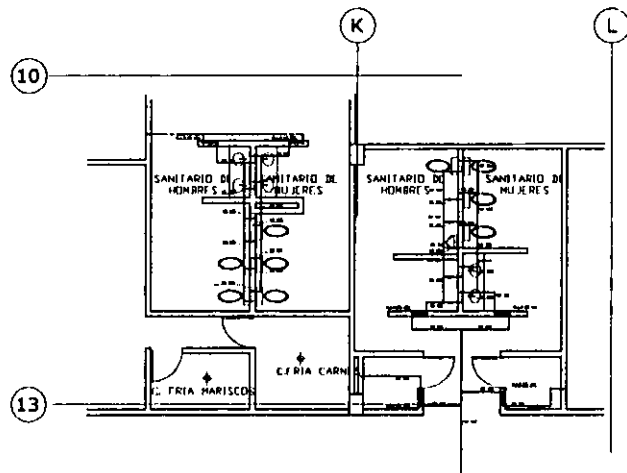
- 1 - ACOTACIONES EN CENTIMETROS (EXCEPTO CUANDO SE INDIQUE OTRA UNIDAD)
- 2 - NIVELES EN METROS
- 3 - VERIFICAR COTAS Y ALTURAS EN PLANOS ARQUITECTONICOS RESPECTIVOS
- 4 - CONCRETO FC=250 KG/CM²
- 5 - ACERO GRADO OROO F_s=2000 KG/CM², CON UN LIMITE ELASTICO MINIMO DE f_y=4200 KG/CM², EXCEPTO EL #2 QUE SERA DE GRADO ESTRUCTURAL f_y=2530 KG/CM²
- 6 - RECOBRIMIENTOS LIBRES COLUMNAS 2.0 CMS ZAPATAS 4.0 CMS
- 7 - ANCLAJES Y TRASLAPES NO INDICADOS SERAN DE 40 DIAMETROS
- 8 - CAPACIDAD DE CARGA CONSIDERADA AL TERRENO f_i=20TON/M²
- 9 - LA PROFUNDIDAD DE DESPALME CON RESPECTO AL NIVEL DE TERRENO NATURAL SERA D_f=1.50 MTS (MINIMO)
- 10 - LA CIMENTACION SE DESPLANTARA SOBRE TERRENO FIRME Y NO SOBRE RELLENOS SUJITOS O DESECHOS VEGETALES
- 11 - LOS RELLENOS ADO COMO LAS SOBREELEVACIONES SE HARAN CON MATERIAL INERTE EN CAPAS DE 20 CMS CON HUMEDAD OPTIMA Y COMPACTADOS AL 90% DE LA PRUEBA PROCTOR STANDARD
- 12 - PLANTILLA DE CONCRETO PODRE f_c=100 kg/cm², de 50 CMS DE ESPESOR



 COPIA ESCUELA	HOTEL EN SAN JOSE DEL CABO B. C. S.	
FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM	GUIJOSA GARCIA RAMON No CTA 8310788-1	PLANO: P.B. CIMENTACION CLAVE: E-01 ESCALA: 5E




NUCLEO DE SANITARIOS RESTAURANT-LOBBY
INSTALACION SANITARIA




NUCLEO DE SANITARIOS RESTAURANT-LOBBY
INSTALACION HIDRAULICA

SIMBOLOGIA

- TUBERIA PARA DESAGUE DE FOGO FIBRA TAP
- TUBERIA PARA DESAGUE DE CEMENTO
- - - TUBERIA PARA VENTILACION EN PVC
- [] REGISTRO DE MANIFESTACION
- () TAPON REGISTRO AL PISO
- [] TAPON REGISTRO AEREO
- [] COLADERA NEIVELY MOD. RECAUDO
- [] DISTRIBUIDOR HEMILEIPO
- [] BAJADA AGUAS NEIVELY
- [] B.A.P. BAJADA AGUAS PLUVIAL
- [] C.A.R. COLUMNA AGUAS NEIVELY
- [] C.V. COLUMNA DE VENTILACION
- [] C.A.P. COLUMNA DE AGUAS PLUVIALES
- TUBERIA PARA AGUA FRIA
- TUBERIA PARA AGUA CALIENTE
- TUBERIA PARA RETORNO AGUA CALIENTE
- TUBERIA PARA VAPOR
- TUBERIA PARA CONDENSADO
- [] TUBERIA PARA GAS
- [] TUBERIA PARA TOMA DOWNDRAIN
- [] TUBERIA PARA SISTEMA CONTRA INCENDIOS
- [] VALVULA COMPLETA
- [] VALVULA RETENCION CHECK
- [] VALVULA DE GLOBO
- [] VALVULA DE CIERRE
- [] VALVULA DE REGULACION
- [] TUBERCA UNION
- [] BANDERINA FLEXIBLE
- [] MANOMETRO
- [] TERMOMETRO
- [] GABINETE BO
- [] LAVABO
- [] FANJA
- [] INODORO
- [] MANIFESTO
- [] JUNTA DE EXPANSION
- [] C.V. COLUMNA DE VAPOR
- [] C.C. COLUMNA DE CONDENSADO
- [] C.A.P. COLUMNA AGUA FRIA
- [] C.A.C. COLUMNA AGUA CALIENTE
- [] C.R.A.C. COLUMNA RETORNO AGUA CALIENTE
- [] C.A.T.D. COLUMNA DEL BO


CORTE ESQUEM.


CROQUIS DE LOCALIZACION

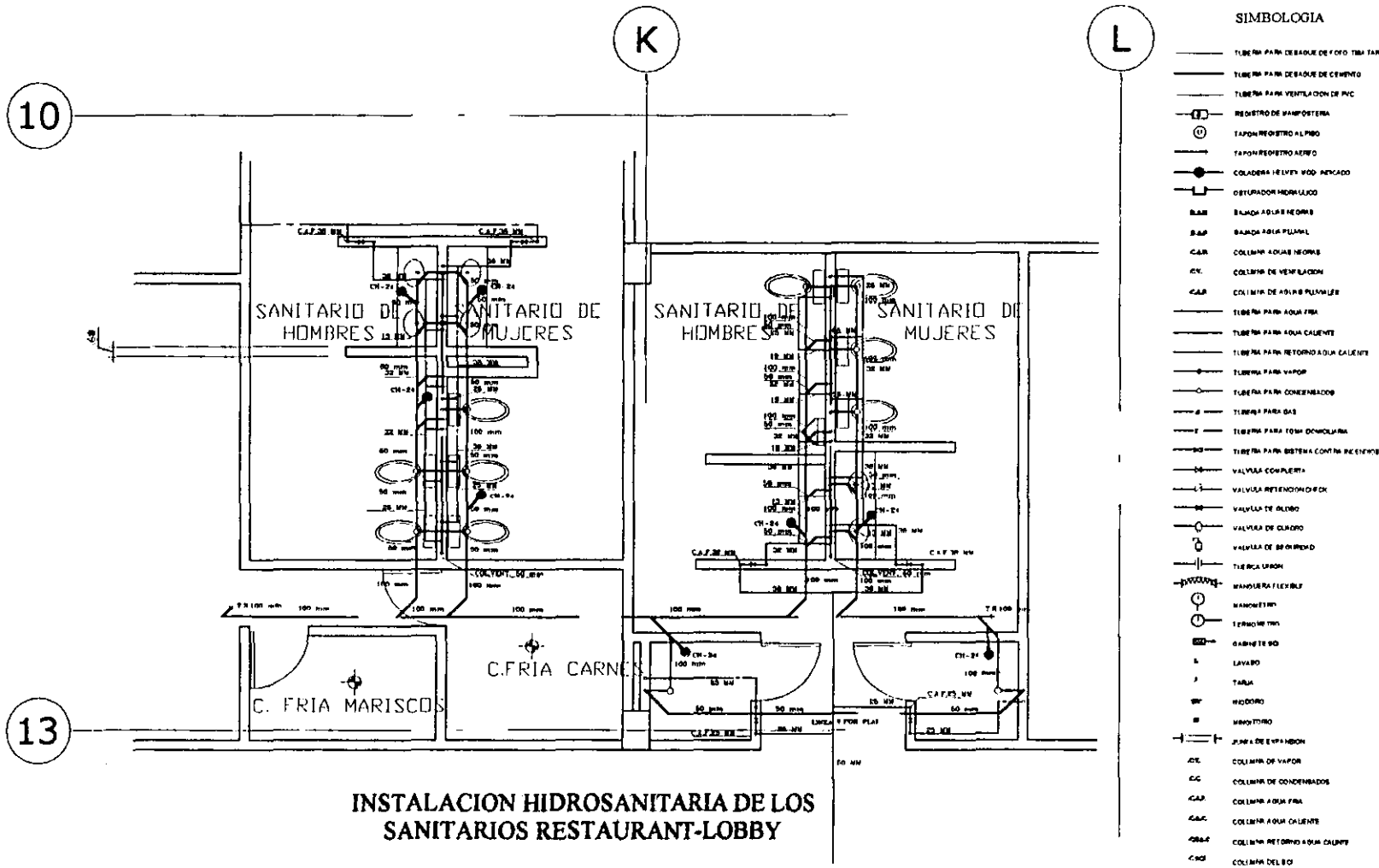
HOTEL EN SAN JOSE DEL CABO B. C. S.



FACULTAD DE ARQUITECTURA
UNAM

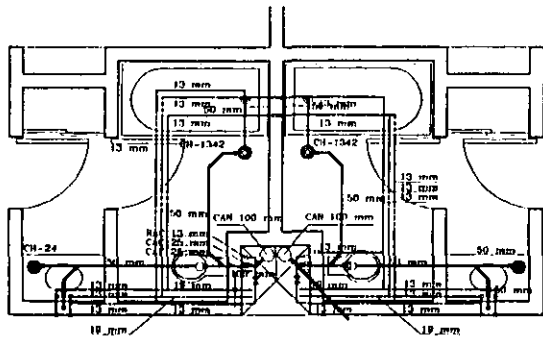
GUIJOSA GARCIA RAMON
No CTA 8310788-1

PLANO INST. HIDROSANITARIA
CLAVE DE BAÑOS
ESCALA, S/E

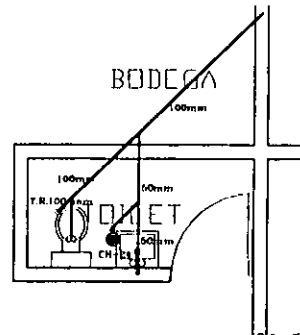


INSTALACION HIDROSANITARIA DE LOS
SANITARIOS RESTAURANT-LOBBY

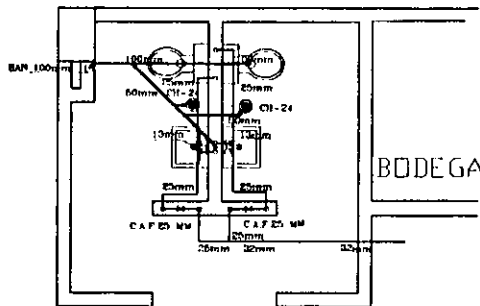
<p>CORTE ESQUEM.</p>	<h1>HOTEL EN SAN JOSE DEL CABO B. C. S.</h1>		
<p>PROCESO DE LOCALIZACION</p>	<p>FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM</p>	<p>GUIJOSA GARCIA RAMON No CTA 8310788-1</p>	<p>PLANO INST. HIDROSANITARIA CLAVE DE BAÑOS ESCALA: S/E</p>



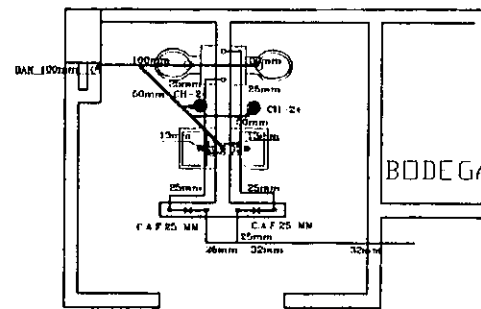
BAÑO DE CUARTO TIPO



TOILET DIRECCION






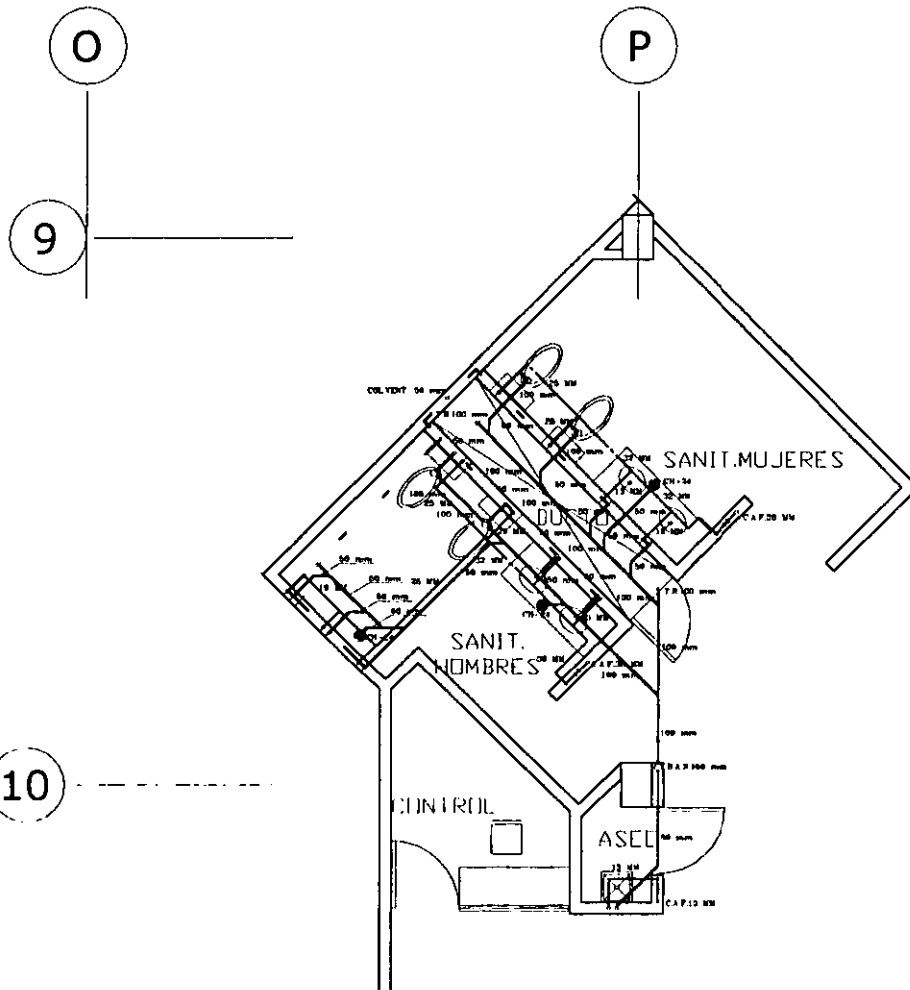
NUCLEO DE SANITARIOS OFICINAS ADMINISTRATIVAS



NUCLEO DE SANITARIOS OFICINAS ADMINISTRATIVAS

- TUBERIA PARA DESAGUE DE FIBRO TREA TAP
- TUBERIA PARA DESAGUE DE CEMENTO
- TUBERIA PARA VENTILACIONES PVC
- ⊠ REGISTRO DE MANIFESTERA
- ⊙ TAPON REGISTRO AL PISO
- TAPON REGISTRO TIPO D
- COLADERA HELIXEX MOD. RECAUDO
- ⊠ OBTURADOR HEMISFERICO
- BAÑ BAÑERA A GASES NEGROS
- B.A.P. BAÑERA A GASES PLUVIALES
- C.A.M. COLUMNA A GASES NEGROS
- C.V. COLUMNA DE VENTILACION
- C.A.P. COLUMNA DE A GASES PLUVIALES
- TUBERIA PARA AGUA FRIA
- TUBERIA PARA AGUA CALIENTE
- TUBERIA PARA RETORNO A GUA CALIENTE
- TUBERIA PARA VAPOR
- TUBERIA PARA CONDENSADORE
- TUBERIA PARA GAS
- TUBERIA PARA TOMA DOMICILIARIA
- TUBERIA PARA BISTEMA CONTROL EN ENCHOFES
- ⊠ VALVULA OCLUPERA
- ⊠ VALVULA RETENCION CHECK
- ⊠ VALVULA DE GELDO
- ⊠ VALVULA DE CILINDRO
- ⊠ VALVULA DE SEGURIDAD
- ⊠ TUBERIA LINDO
- ⊠ MANTILERA FLEXIBLE
- ⊠ MANOMETRO
- ⊠ TERMOMETRO
- ⊠ GABINETE BO
- L LAVABO
- F TARRA
- WC INODORO
- ⊠ MANTONERO
- ⊠ JARRA DE EXPANSION
- C.V. COLUMNA DE VAPOR
- C.C. COLUMNA DE CONDENSADORE
- C.A.F. COLUMNA A GUA FRIA
- C.A.C. COLUMNA A GUA CALIENTE
- C.B.A.C. COLUMNA RETORNO A GUA CALIENTE
- C.A.P.D. COLUMNA DEL BO

 CORTE ESQUEM	HOTEL EN SAN JOSE DEL CABO B. C. S.	
 CRONIS DE LOCALIZACION	FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM	GUIJOSA GARCIA RAMON No CTA 8310788-1
		PLANO INST. HIDROSANITARIA CLAVE DE BAÑOS ESCALA. 8/E

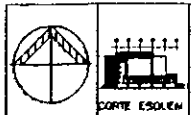
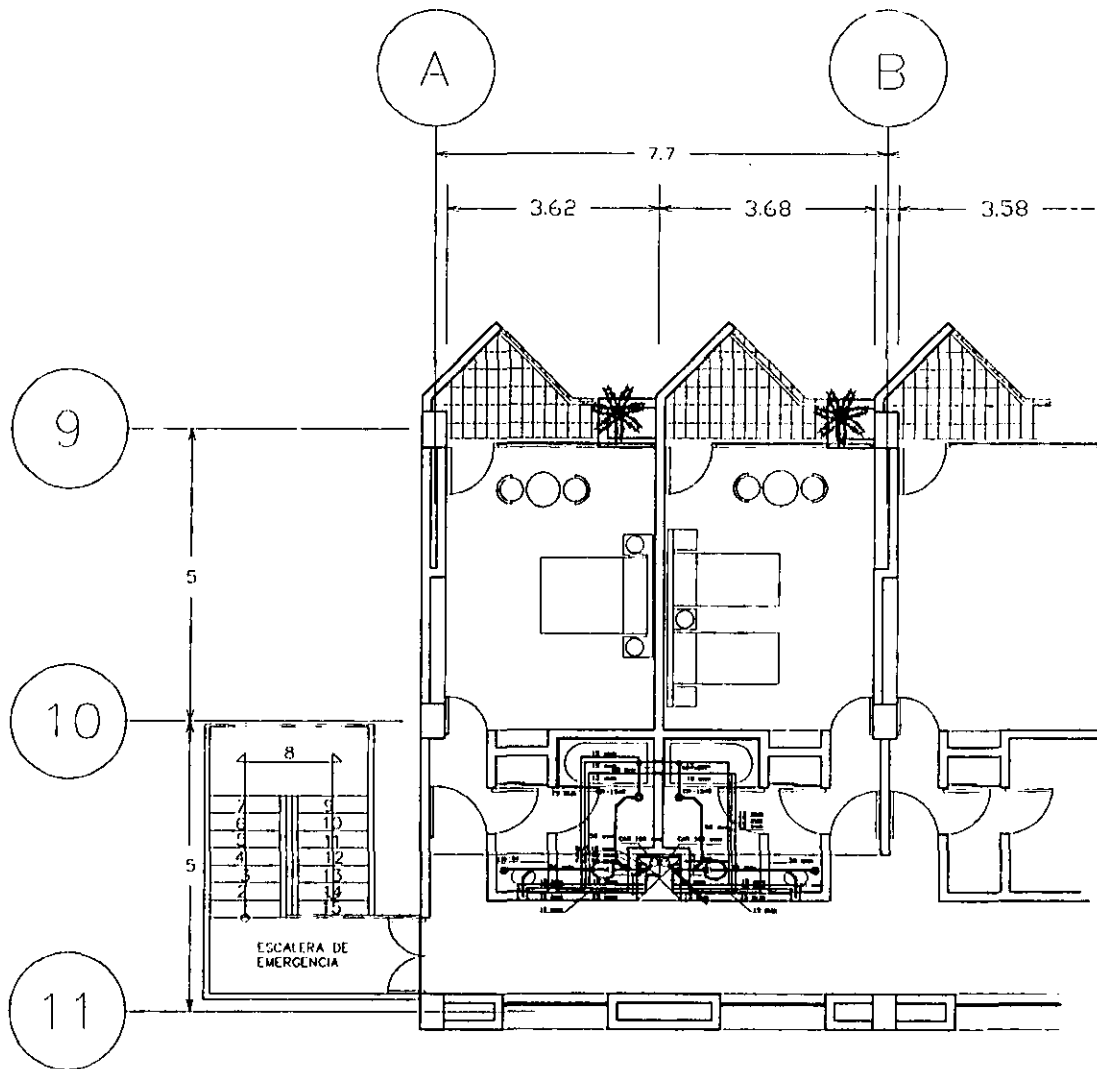


NUCLEO DE SANITARIOS SALON DE USOS MULTIPLES

SIMBOLOGIA

- TUBERIA PARA DESAQUE LE FODO TBA TAN
- TUBERIA PARA DESAQUE DE CEMENTO
- TUBERIA PARA VENTILACION DE PVC
- ⊠ REGISTRO DE HAMPONERA
- ⊙ TAPON REGISTRO PISO
- TAPON REGISTRO AREO
- COLADERA HELVET MOD. PERCAJO
- ⊠ OBTURADOR HEMPALCOO
- B.A.M. BALDA AQUE NORMAS
- B.A.P. BALDA AQUE PLUVIAL
- C.A.R. COLUMNA AQUE NORMAS
- C.V. COLUMNA DE VENTILACION
- C.A.P. COLUMNA AQUE PLUVIALS
- TUBERIA PARA AGUA FRIA
- TUBERIA PARA AGUA CALIENTE
- TUBERIA PARA RETORNO AGUA CALIENTE
- TUBERIA PARA VAPOR
- TUBERIA PARA CONDENSADOS
- TUBERIA PARA GAS
- TUBERIA PARA TOMA CONSUMO
- TUBERIA PARA BATERIA CONTRA INCENDIOS
- VALVULA COMPLETA
- VALVULA RETENCION GICV
- VALVULA DE OROJO
- VALVULA DE CIERRO
- VALVULA DE BOMBEO
- TUBERIA UNION
- MANUERA FLETIBLE
- ⊙ MANOMETRO
- ⊙ TERMOMETRO
- ⊠ GRABETE 8/1
- L LAVABO
- T TALLA
- WC W.C. HODORO
- M MIRRORO
- JUNTA DE EXPANSION
- C.V. COLUMNA DE VAPOR
- C.P. COLUMNA DE CONDENSADOS
- C.A.P. COLUMNA AQUE FRIA
- C.A.C. COLUMNA AQUE CALIENTE
- C.A.R.C. COLUMNA RETORNO AQUE CALIENTE
- C.A.O. COLUMNA DE L.O.

	HOTEL EN SAN JOSE DEL CABO B. C. S.		
	FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM	GUIJOSA GARCIA RAMON No CTA 8310788-1	PLANO INST. HIDROSANITARIA CLAVE DE BAÑOS ESCALA. 8/E



SISTEMA ESTRUCTURAL



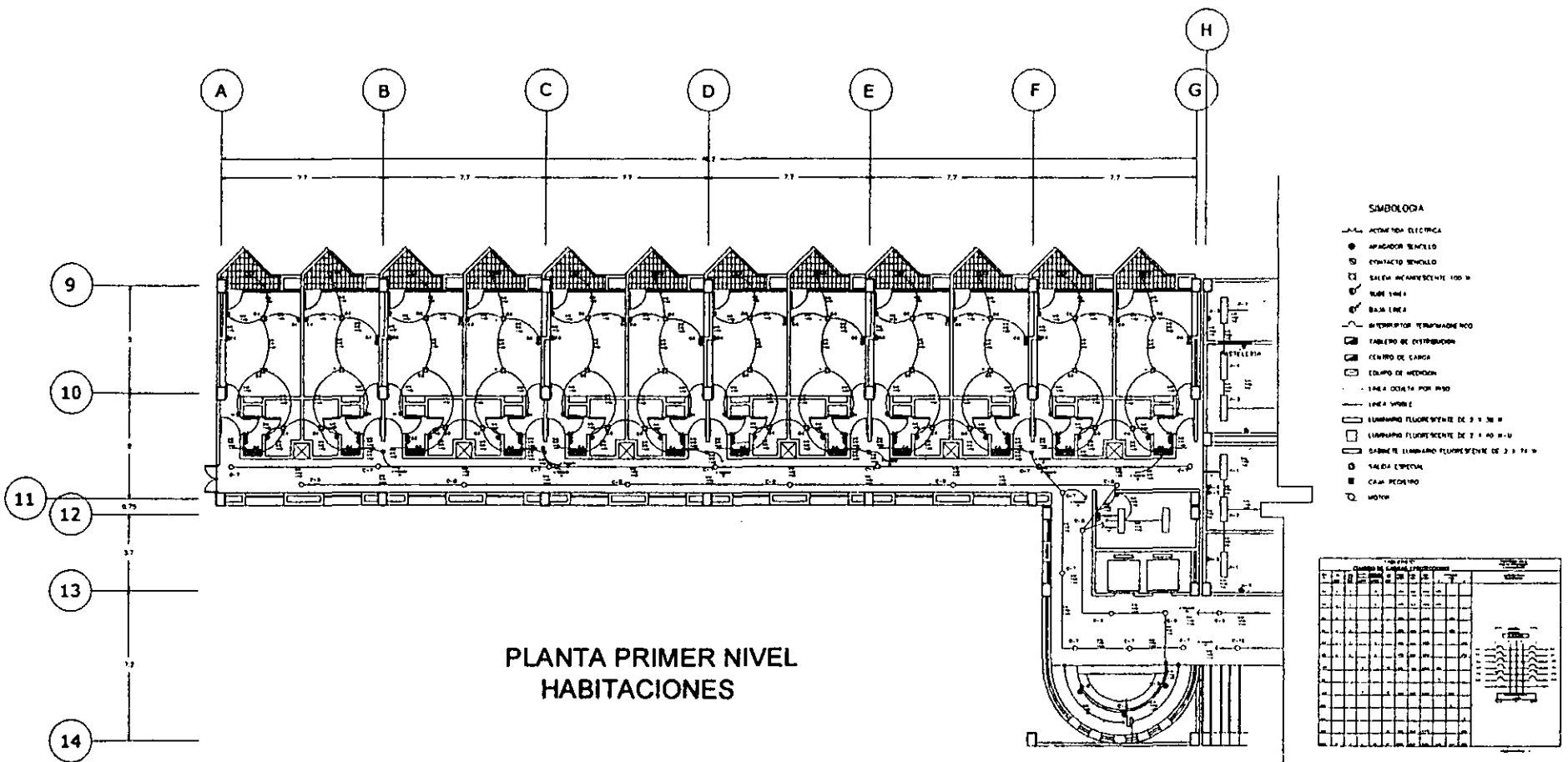
FACULTAD DE ARQUITECTURA
UNAM

GUIJOSA GARCIA RAMON
No CTA 8310788-1

PLANO CUARTO TIPO
CLAVE A-8
ESCALA 1:100

HOTEL EN SAN JOSE DEL CABO B. C. S.

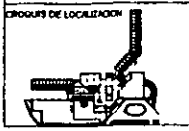
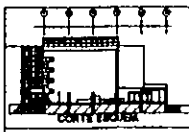




PLANTA PRIMER NIVEL
HABITACIONES

Diagrama de conexión de luminarias

NO.	DESCRIPCION	UNIDAD	NOTAS
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14

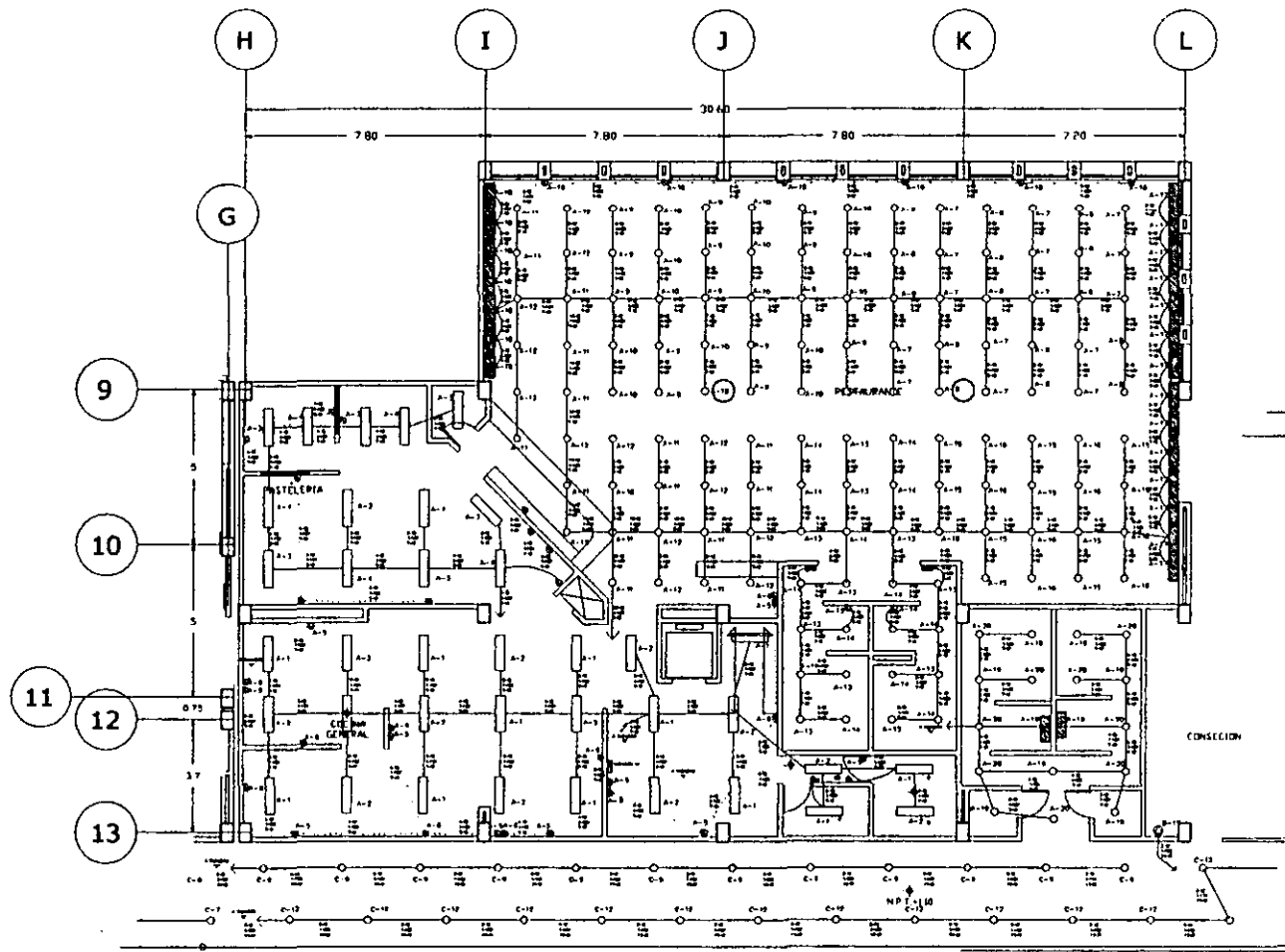


HOTEL EN SAN JOSE DEL CABO B. C. S.

FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM

GUIJOSA GARCIA RAMON
No CTA 8310788-1

PLANO: INST. ELECTRICA
CLAVE: IE-02
ESCALA: S/E

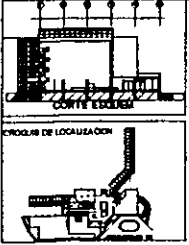


- SIMBOLOGIA**
- LINEA ALIMENTA ELECTRICA
 - ⊕ APAGADOR SEMELLE
 - ⊖ CONTACTO SEMELLE
 - ⊗ SALIDA INCANDESCENTE 100 W
 - ⊘ SALIDA LINEA
 - ⊙ BAJA LINEA
 - ⊚ INTERRUPTOR TELEFONICO
 - ⊛ TABLERO DE DISTRIBUCION
 - ⊜ CENTRO DE CARGA
 - ⊝ EQUIPO DE MEDICION
 - LINEA OCULTA POR PISO
 - LINEA VISIBLE
 - LUMINARIO FLUORESCENTE DE 2 x 38 W
 - LUMINARIO FLUORESCENTE DE 2 x 40 W-U
 - GABINETE LUMINARIO FLUORESCENTE DE 2 x 74 W
 - ⊙ SALIDA ESPECIAL
 - ⊞ CAJA REGISTRO
 - ⊠ MOTOR

TABLERO DE CUADRO DE CARGAS Y PROTECCIONES

LINEA	DESCRIPCION	PROTECCION	AMPERIOS	TIPO
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13

**PLANTA PRIMER NIVEL
RESTAURANT- COCINA**



HOTEL EN SAN JOSE DEL CABO B. C. S.

**FACULTAD DE ARQUITECTURA
UNAM**

GUIJOSA GARCIA RAMON
No CTA 8310788-1



PLANO: INST. ELECTRICA
CLAVE: IE-03
ESCALA: S/E

BIBLIOGRAFÍA

1. Manual de Criterios de Diseño Urbano
Juan Bazant S.
Editorial trillas 1989
2. Manual de Conceptos y Formas Arquitectónicas
Edward T. White
Editorial trillas 1991
3. Hoteles
Paulhans Peters
Editorial Gustavo Gili 1987
4. Turismo Revista IC 1999
5. Arquitectura en México tomo I y II
Ignacio Maya Gomes-Jaime Torres Palacios
6. Concreto
A. Muños Casas
7. Diseño de Estructuras Arquitectónicas Resistentes a Temblores
B. Calderon (ENA)
8. Transportación Vertical en Edificios
Eduardo Saad, Carlos Castellanos
9. Instalaciones Eléctricas
Becerril L. Enésimo
10. Reglamento de Construcción