



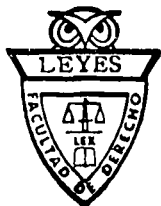
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

LA NECESARIA LEGISLACION LABORAL DEL
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

T E S I S
QUE PARA OPTAR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
NORMA ANGELICA GARCIA HERNANDEZ



ASESOR: MTRO ENRIQUE LARIOS DIAZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Paginación

Discontinua

Dedicatorias

A Dios:

Por ponerme en un camino y darme los elementos para caminar en el superando adversidades, conociendo a lo largo de esa trayectoria las cosas maravillosas que hay en la vida.

A mis padres:

Socorro Hernández e Isidro García, por darme la vida y educarme con amor, porque con cariño y responsabilidad me dieron todo lo necesario para lograr lo que hasta ahora tengo, ya que con su ejemplo y apoyo he logrado terminar esta meta, los quiero mucho y le doy gracias a Dios por tenerlos a mi lado.

Al Dr. Juan Luis González Alcántara Carrancá

Expreso a usted mi gratitud por darme siempre oportunidades de superación, por su enseñanza y sobre todo por impulsarme a realizar este trabajo, otorgándome las facilidades necesarias. Porque pocas personas son tan generosas como usted lo es conmigo, lo respeto y aprecio por su inmejorable calidad humana.

A mis hermanos

Juan Gabriel y Perta Xóchitl, porque gracias a ellos me enorgullezco de la familia que tengo. Les agradezco su apoyo.

la Dirección General de Edici.
com a difundir en formato electrónico a
contenido de mi trabajo rece.

NOMBRE: NORMA ANGÉLICA

GARCÍA HERNÁNDEZ

FECHA: 8-NOVIEMBRE-2002

[Firma]

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Cuna de los mejores profesionistas en México. Es un honor para mi pertenecer y egresar profesionalmente de esta Universidad, y especialmente de la Facultad de Derecho quien además me dio la oportunidad de pasar gratos momentos en compañía de maestros compañeros y amigos.

A mi maestro Enrique Larios

Ya que además de ser un excelente catedrático, es un maestro para la vida profesional y personal de cada uno de sus alumnos, y especialmente por ser guía y estímulo para la realización de este trabajo de investigación.

A mis amigos

Especialmente a Yadira, Nelly, Judith, Xóchitl, Alejandro y Enrique.

Porque todos ustedes son unas personas muy valiosas que me han dado su compañía en diferentes etapas de mi vida, realmente no tiene precio todos los momentos tan alegres que me han hecho conocer el sentido de la amistad sincera e incondicional.

A mis tíos

Los presentes y los que ya no tengo a mi lado, gracias a todos por orientarme y darme su afecto y comprensión, en especial a mi tíos Francisco, Martín y Georgina.

A Jorge González Urusquieta

**Por estar a mi lado como la energía que me impulsa
a seguir superándome, por tu apoyo en la
elaboración de este trabajo, porque contigo he
aprendido a amar y ser feliz pese a los problemas
que puedan presentarse, pero especialmente
porque eres una parte importante en mi vida.**

"Nuestro artículo 123 quiere y promete justicia; justicia a los oprimidos, justicia a las grandes clases sociales que han sufrido, justicia para hacer hombres libres. Y únicamente de hombres libres están constituidos los grandes pueblos"

Jorge Carpizo

LA NECESARIA LEGISLACIÓN LABORAL DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

ÍNDICE

Introducción.....	I
Capítulo 1	
Conceptos	
1. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	1
2. Autonomía.....	4
3. Burocracia.....	6
4. Centralismo.....	8
5. Contrato Colectivo de Trabajo.....	10
6. Distrito Federal.....	13
7. Estado.....	15
8. Federalismo.....	17
9. Huelga.....	20
10. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.....	24
11. Junta Local de Conciliación y Arbitraje.....	26
12. Patrón.....	28
13. Regente del Departamento del Distrito Federal.....	32
14. Relación de Trabajo.....	34
15. Relación Jurídica.....	36
16. Salario.....	38
17. Sindicato.....	40
18. Soberanía.....	43
19. Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	45

20. Trabajador al Servicio del Estado.....	50
21. Trabajador.....	52
22. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	54
23. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.....	55

Capítulo 2

Antecedentes

A. Laborales

1. Constitución de 1917.....	58
2. El proyecto de Carranza.....	60
3. Texto original del artículo 123.....	62
4. Ley del Servicio Civil.....	63
5. Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil.....	64
6. Estatuto de 1938.....	66
7. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	67
8. Leyes y acuerdos en materia burocrática.....	70
9. Principales reformas al artículo 123 Constitucional.....	72
10. El apartado B.....	74

B. Del Gobierno del Distrito Federal

11. La Ciudad de México durante la Independencia.....	80
12. Adopción del Federalismo en México.....	82
13. El Distrito Federal en la Constitución de 1824.....	84
14. El Distrito Federal en la Constitución de 1857.....	88
15. El Distrito Federal en la Constitución de 1917.....	91
16. El Distrito Federal como Departamento Administrativo.....	95
17. Facultades del Poder Ejecutivo.....	97
18. Facultades del Poder Legislativo.....	98

19. Facultades del Poder Judicial.....	101
20. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.....	103
21. Reforma política del Distrito Federal.....	104

Capítulo 3

Situación actual de la legislación laboral burócrata en el Distrito Federal

1. Naturaleza Jurídica del Distrito Federal.....	108
2. La situación de los trabajadores al servicio del Estado.....	110
3. Base constitucional de los trabajadores al servicio del Estado.....	112
4. Integración del Gobierno del Distrito Federal.....	116
5. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	120
6. Integración.....	121
7. Facultades.....	122
8. Funcionamiento.....	127
9. Procedimiento Legislativo.....	131
10. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.....	133
11. Elección y ausencias.....	135
12. Facultades y obligaciones.....	138
13. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.....	143
14. Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.....	145
15. Órganos administrativos en funciones jurisdiccionales.....	148
16. Derechos y obligaciones de los servidores públicos.....	148
17. Leyes burocráticas estatales vigentes.....	154
18. Sindicatos de los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal.....	156
19. Relación de trabajo en materia burocrática en el Distrito Federal.....	161
20. Trabajadores de confianza del Gobierno del Distrito Federal.....	162

Capítulo 4

Propuesta

1. Reforma Constitucional del artículo 123 apartado B.....	164
2. Ley de los trabajadores al Servicio del Gobierno del Distrito Federal.....	166
3. Facultad de legislar en materia laboral para el Distrito Federal.....	173
4. El Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal.....	178
CONCLUSIONES.....	181
ANEXO 1.....	185
ANEXO 2.....	192
BIBLIOGRAFÍA.....	195

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación expone una necesidad jurídica del Distrito Federal, enfocada al área laboral, específicamente a los trabajadores al servicio de esta entidad que, como bien sabemos, se consideran trabajadores al servicio del Estado, regulándose en consecuencia por una legislación federal.

La situación comienza los cambios y transformaciones políticas que ha sufrido la Ciudad de México a lo largo de su historia, desde la Constitución de 1824, la conformación de la Constitución de 1917 con un México independiente, y hasta las últimas reformas, respecto del Distrito Federal, ya que como veremos, la mayor parte del tiempo, ha tenido la característica de ser sede de los Poderes de la Unión, por lo que la discusión jurídica, política y sociológica de su naturaleza motivó a los gobernantes a no otorgar la autonomía de que disfruta cualquier entidad, convirtiéndola en heterogénea y siempre dependiendo de la Federación.

Por lo tanto y atendiendo a sus particularidades políticas hasta ese momento se justificaba la denominación de "trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión."

Posteriormente, al constituirse la ciudad como un Departamento dependiente del ejecutivo federal, se solucionan estrategias políticas para la Federación, pero en la transición democrática vivida en los últimos diez años, la visión y necesidad de cambio generan reformas a la Constitución, que redefinen la naturaleza jurídica de esta entidad, considerada *sui generis*, con la intención de dar solución al sin número de problemas que laceran esta Ciudad Capital.

A la fecha, se siguen dando propuestas y cambios, con la finalidad de que la Ciudad de México obtenga equidad, respecto a las demás entidades federativas con el propósito de satisfacer sus necesidades, carencias y demandas sociales en igualdad de circunstancias que éstas.

Lo que proponemos, y en cumplimiento esas demandas sociales, es que partiendo del análisis de la situación laboral de los trabajadores al servicio del Distrito Federal, se realice una modificación constitucional a los artículos 122 y 123, apartado B, que contemple una legislación laboral burocrática para el Distrito Federal, ya que es necesario que así como cada Estado cuenta con una legislación, específica para sus empleados, la Capital de la República cuente con su propia legislación, y como consecuencia de lo anterior, la creación de organismos que puedan dirimir las controversias que se susciten entre el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, sin necesidad de ir a los tribunales federales en materia laboral, justicia que debiera formar parte del poder judicial del Distrito Federal.

Lo anterior se puede alcanzar al conceder facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en materia laboral, mediante modificaciones al artículo 122, 123 apartado B y 116 de la Constitución Federal y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y al crear el Tribunal de Conciliación y Arbitraje para el Distrito Federal, con competencia para resolver las controversias que pudieran suscitarse entre el gobierno de nuestra ciudad y los trabajadores a su servicio.

La viabilidad de dicha propuesta depende de la voluntad política del Constituyente Permanente, el cual si ya confirió a la Asamblea Legislativa la potestad de emitir leyes en materias penal, civil y administrativa, entonces ¿por qué no en materia laboral burócrata? Ya que considero no tomaría

mayor esfuerzo y si un punto más a favor de la autonomía de esta Ciudad y a los derechos labores de los trabajadores al servicio del Distrito Federal.

Ahora bien, la Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma la composición política de la Sede de los Poderes de la Unión, ya contiene parte de esta propuesta, sin embargo es necesario que pase por la revisión de la Cámara de Senadores, a quien parece no le agrada mucho los términos de la misma.

Capítulo 1

Conceptos

SUMARIO: 1. Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. Autonomía; 3. Burocracia; 4. Centralismo; 5. Contrato Colectivo de Trabajo; 6. Distrito Federal; 7. Estado; 8. Federalismo; 9. Huelga; 10. Jefe de Gobierno del Distrito Federal; 11. Junta local de conciliación y arbitraje; 12. Patrón; 13. Regente del Departamento del Distrito Federal; 14. Relación de Trabajo; 15. Relación Jurídica; 16. Salario; 17. Sindicato; 18. Soberanía; 19. Suprema Corte de Justicia de la Nación; 20. Trabajador al Servicio del Estado; 21. Trabajador; 22. Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; 23. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS

1. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Es una de las autoridades locales del Distrito Federal, según lo establece el artículo 8 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y tiene a su cargo la función legislativa según se desprende del artículo 36 de dicho estatuto que textualmente dice:

"La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"

La Asamblea está integrada de 40 diputados elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados designados según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial; en éstas elecciones sólo participan los partidos políticos con registro nacional.

Estos diputados son electos cada 3 años por voto universal, libre directo y secreto y por cada propietario se elige un suplente. (artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal)

Los requisitos para ser diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal son:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del Distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección;

IV. No estar en servicio activo en el Ejército ni tener mando en la policía del Distrito Federal, cuando menos noventa días antes de la elección;

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o miembro del Consejo de la Judicatura Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones, noventa días antes de la elección en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros;

VI. No ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;

VII. No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;

VIII. No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni titular de órgano político-administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, y

IX. No ser ministro de culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley.

La elección de los diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en particular disponga la ley:

a) Un partido político para obtener el registro de su lista de candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.

b) Al partido político que por sí solo alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida, se le asignarán diputados según el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al aplicar ésta se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente."

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene un papel importante en la vida jurídica del Distrito Federal, ya que es ella, a través de los asambleístas o diputados de la Asamblea Legislativa, la que dicta el marco legislativo a seguir en el Distrito Federal, salvo en materias en donde la Federación aún tiene facultades expresas reconocidas constitucionalmente para legislar en el Distrito Federal, por ejemplo tratándose de:

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

... VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;"

"Art. 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

IX.- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;"

En cuanto a salarios, sus servidores deben percibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y

del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

2. Autonomía.

Proviene de *autos* que quiere decir sí mismo y de *nomos* que quiere significa Ley. Así decimos que se trata de un ente que puede darse leyes por sí mismo. Ahora bien, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la define como: "potestad que dentro del estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios" para Escriche es "la libertad de gobernarse por sus propias leyes o fueros",¹ el diccionario del maestro Rafael de Pina nos menciona que: "es la potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite -cuando la tiene- la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos"².

De los conceptos señalados con anterioridad se desprenden dos tipos de autonomía: la administrativa y la política, la primera se refiere a la administración pública, de la que gozan los municipios de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que a definición del diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas sería: "Independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las

¹ DE J. LOZANO, Antonio. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Segunda edición facsimilar, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, México, 1992, Pág. 226.

² DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, Décimo tercera edición, Porrúa, México, 1985, Pág. 112.

decisiones de otro, por ley"³. Así, en la doctrina del derecho administrativo la autonomía administrativa se utiliza para precisar la posición de los Municipios frente a los gobiernos de los Estados o para la que guardan frente a los órganos de la administración centralizada, los organismos descentralizados por servicio.

Por otra parte, la autonomía política se refiere a la facultad de un pueblo para darse leyes por sí mismo y sin intervención de algún gobierno extranjero. La autonomía, aunque va ligada con la soberanía, difiere, porque la primera puede darse por grados y a diferentes niveles como el municipal, estatal y federal, cosa que no sucede con la soberanía, ya que ésta es la potestad suprema dentro del Estado.

Para el diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la autonomía política se concibe de diversas maneras: o como la independencia total de un Estado (autonomía en sentido lato) o como la descentralización del poder político en los municipios, regiones o entidades federativas (autonomía en sentido estricto). La autonomía política en México, tiene su fundamento en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

El concepto de autonomía, como puede verse, es amplio y significativo para un estado, máxime en el sistema de globalizaciones

³ Diccionario Jurídico Mexicano, Décimo Cuarta edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2000, Pág. 75.

económicas, políticas, culturales y jurídicas en los Estados, implica una cierta renuncia a la autonomía en un sentido amplio o restringido para dar paso a la aplicación armónica de leyes, normas y disposiciones externas o de orden internacional.

3. Burocracia.

Proviene del francés *bureaucratie*, la etimología de la voz se integra del francés *bureau*, oficina y del helenismo *cratos*, gobierno o poder. Este término "parece haber sido usado por vez primera en 1745, por Vincent de Gournay, economista de la escuela de los fisiócratas."⁴ Varios autores definen a la burocracia y al derecho burocrático, entre ellos el Dr. Andrés Serra Rojas menciona que "en un sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. El maestro Héctor Fix Zamudio, alude a que el derecho burocrático está integrado por un conjunto bastante complejo de disposiciones, que pertenecen a tres sectores, es decir, administrativo, laboral y de seguridad social y por ello hemos sostenido que debe considerarse como una disciplina autónoma".⁵

Para el maestro Carlos Reynoso Castillo, la burocracia "es un término para referirse al conjunto de trabajadores que tienen una relación laboral con el Estado".⁶

Así, este concepto tiene amplia relación con el Derecho Burocrático entendiéndose por éste "el conjunto de normas jurídicas con las que se busca

⁴ La Bureaucratie, (traducción del francés por Martha Lafitté de Junca y Julio Angel Junca), Segunda edición, Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1976, Pág. 5

⁵ MORALES PAULÍN, Carlos. Apuntes sobre la Teoría del Proceso Laboral, en cursos de doctorado en derecho, de la UNAM.

⁶ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático, Porrúa, México, 1999, Pág. 203

regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado.”⁷

Tal como se desprende de las anteriores definiciones, la burocracia es el concepto que se da a las relaciones entre el Estado y sus trabajadores a sus servicios; sin embargo, existen escritores que desde tiempos lejanos pretenden disminuir y si es posible desaparezca esta clase social, por considerarla perjudicial y nociva en la sociedad:

“Puesto que en la burocracia hay “buró” y “cracia” y dado que los dos inconvenientes denunciados son el costo y el abuso del poder, existen dos problemas: 1) ¿cómo evitar la proliferación de las oficinas, el papeleo, etc.? 2) ¿cómo evitar los abusos de poder y la consiguiente venalidad?”..... Los fracasos en la lucha contra la burocracia se explican por tres principales razones:

- a) como tantas otras plagas sociales, la proliferación de las oficinas es combatida de manera demasiado directa, actuando sobre los síntomas. Es necesario, por el contrario, profundizar más allá de las apariencias superficiales.
- b) la burocracia se lleva la palma en la absorción de adversarios, en su deglución y asimilación. Todo esfuerzo de control, coordinación supervisión, etc., comienza con la creación de nuevas oficinas que simplemente corren el riesgo de superponerse a las antiguas.
- c) Los esfuerzos emprendidos contra la burocracia no son gratuitos. La burocracia puede ser cercenada, pero al precio de otros inconvenientes. La lucha es bastante inútil si no se plantean claramente los dilemas”.⁸

⁷ Ibid., Pág. 204.

La definición de derecho burocrático que me parece más acertada y completa es la del Dr. Miguel Acosta, en la que expresa que "el derecho burocrático es una rama del Derecho Laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (federación, Estados y Municipios), así como los derechos y obligaciones que de ella surjan".⁹, lo único que habría de complementar a esta formulación, es decir que también dentro de sus niveles está el Distrito Federal, ya que así lo marca actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Centralismo.

Este concepto es definido por el maestro Rafael de Pina de la siguiente manera:

"Sistema político-administrativo en el que la gobernación del Estado se encuentra confiada a una organización unitaria, que asume no sólo las atribuciones necesarias para la gestión de los intereses generales del país, sino también aquellas otras que, naturalmente, deben quedar confiadas a los órganos locales, a los que se niega toda autonomía".¹⁰

Después de la independencia la lucha entre el Federalismo y el Centralismo fue muy notoria, básicamente la primera, apoyada por los liberales y la segunda por los conservadores. "Tanto los partidarios de la república federal como los de la central admitían la separación de poderes y

⁸ *La Bureaucratie*, op. cit. págs. 114-115.

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, segunda edición, Porrúa, México, 1999, pág. 37.

la libertad individual como sustento de las garantías del ciudadano frente al Estado".¹¹

Ahora bien, haciendo mención comparativa entre un sistema centralista y uno federalista, encontramos que funcionaron con diferencias marcadas como "la libertad de expresión y la de prensa, los textos centralistas indefectiblemente aparecen como más conservadores, ya que las restringen. Por lo que toca a las libertades políticas, también son más conservadores los textos centralistas".¹²

La forma de estado centralista, tiene importancia en México y para nuestro estudio, ya que en un tiempo de la historia se adoptó este sistema como forma de gobierno oficial en México para concentrar en la Ciudad de México todo el poder, quitándoles autonomía a los Estados que conformaban el territorio mexicano, convirtiendo a éstos en Departamentos.

El centralismo como forma de Estado en México aparece en el año 1836, con las siete leyes constitucionales, así como las Bases orgánicas de 1843, es decir, hubo un periodo en que se suspende la aplicación de la Constitución de 1824, la que regula un régimen federalista, para que rigieran plenamente dichos ordenamientos que algunos autores señalan como faltos de legitimidad. Sin embargo es hasta 1847 cuando se reinstaura en México el Sistema Federalista.

Lo sobresaliente del régimen centralista para este trabajo, es el hecho de que desaparece el Distrito Federal y su territorio se incorporó al

¹⁰ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de derecho. Décimo tercera edición, Porrúa, México, 1985, Pág. 143.

¹¹ Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. Págs. 1434-1435.

¹² *Ibid.* Pág. 1435.

Departamento de México, cuya división era por medio de distritos y éstos a su vez en partidos, ya que no tenía sentido que permaneciera un Distrito Federal en un régimen que no reconoce el Federalismo. De esta forma las demás entidades federativas corrieron la misma suerte que el Distrito Federal.

5. Contrato Colectivo de Trabajo.

El diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas lo define como "el acuerdo al que llegan un grupo de trabajadores representados por una organización sindical, con un patrono o un grupo de patronos, con una empresa o una industria, en su carácter de unidades económicas de producción o distribución de bienes o servicios, para establecer las condiciones de trabajo según las cuales los primeros prestarán un servicio subordinado y los segundos aceptarán obligaciones de naturaleza individual y social, mediante la consignación de beneficios y compromisos recíprocos, ajustados a la índole de los servicios a desarrollar por los trabajadores".¹³

La doctrina ha definido a este contrato como el convenio de condiciones de trabajo que reglamentan la categoría profesional, a través de la fijación de normas relacionadas con los contratos individuales de igual índole; se le considera el pacto que fija las base para el desarrollo de toda actividad productiva con la finalidad de elevar el nivel de vida de los trabajadores mediante la regulación de las relaciones laborales en el sentido más favorable a las necesidades del obrero.

¹³ Ibid., pág. 2925.

El Dr. Mario de la Cueva considera que "todo contrato colectivo de trabajo representa un esfuerzo de democratización del derecho, tanto por la circunstancia de que sean los dos miembros de la relación laboral quienes fijan las condiciones a que habrá de quedar sujeta, como por la substitución que ha hecho del contrato individual, al conseguir para los trabajadores el antiguo principio de que la ley es igual para todos; es decir, al quedar abolidas las diferencias indebidas y la voluntad omnímoda del patrono, es posible afirmar el principio de que los hombres son iguales y por tanto han de suprimirse toda preferencia, distingo o privilegio, en aras de una auténtica noción democrática de la relación laboral y del debido respeto a la justicia".¹⁴

Alguno de los elementos que integran el contrato colectivo de trabajo son:

1. Es *inderogable*, esto es que sólo las partes que intervienen en la celebración de un contrato colectivo (sindicatos y patronos) tienen acción para modificar el contenido de sus cláusulas, facultad de la cual carecen, los trabajadores individualmente considerados.
2. Es *normativo*, el contrato colectivo de trabajo adviene a la vida jurídica por acuerdo entre las partes que lo forman, sean uno o varios los sindicatos que intervengan o una o varias las empresas que lo discutan o aprueben.
3. Es *un derecho de clase*, ya que como dice el Dr. De la Cueva, no estriba en la circunstancia de otorgar mayores beneficios al trabajador respecto

¹⁴ DE LA CUEVA Mario. El nuevo derecho mexicano del trabajo, sexta edición, Porrúa, México, 1981.

del patrono, sino en la de constituir un estatuto protector propio del trabajador, indispensable para la satisfacción de necesidades.

4. Es *extensivo*, todo contrato colectivo debe extender sus beneficios a todas las personas que trabajen en una empresa, sean o no miembros del sindicato que lo haya celebrado.

Las partes que intervienen en el contrato colectivo de trabajo son:

- a) Una organización sindical o agrupación obrera.
- b) Un patrono o empresario particular.
- c) Varios sindicatos que tengan asociados en una misma empresa, y
- d) Un grupo de patronos o un grupo de empresas o industrias.

La Ley Federal del Trabajo lo define y da sus características en el artículo 387, que expresa lo siguiente:

"Convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos".

Así también el artículo 387 de la misma ley hace referencia a que:

"El patrón que emplee trabajadores miembros de un sindicato tendrá obligación de celebrar con éste, cuando lo solicite, un contrato colectivo. Si el patrón se niega a firmar el contrato, podrán los trabajadores ejercitar el derecho de huelga".

Las características de este contrato las encontramos inmersas en los artículos 390 y 391 de la Ley Federal del Trabajo, que en resumen son los siguientes:

El contrato colectivo de trabajo deberá celebrarse por escrito y por triplicado, deberá contener:

1. Los nombres y domicilios de los contratantes
2. Las empresas y establecimientos que abarque
3. Su duración o la expresión de ser por tiempo indeterminado o para obra determinada
4. Las jornadas de trabajo
5. Los días de descanso y vacaciones
6. El monto de los salarios
7. Las demás estipulaciones que convengan las partes

6. Distrito Federal.

Es la circunscripción territorial, que en los Estados federales sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales u órganos de gobierno federal. Tiene su raíz etimológica en el latín *distritus*, (recogido), a lo que se le da el significado de ser "la extensión territorial establecida para la atención de los servicios públicos, administrativos o judiciales".¹⁵ Así mismo encontramos otra definición del maestro Francisco Osornio, que menciona que "el Distrito Federal es aquel territorio que, dentro de un sistema federal sirve de asiento para los poderes de la Unión, los que

¹⁵ DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit. pág. 114.

ejercen, con exclusión de cualquier autoridad estatal, las funciones propias al gobierno local de esta entidad."

"El orden jurídico que rige en la entidad es de carácter federal y, en consecuencia, carece de autonomía constitucional".¹⁶ En ese orden, el jurista Ignacio Burgoa Orihuela expresa que desde el punto de vista político y jurídico es una entidad que, según el artículo 43 Constitucional, forma parte integrante de él.

"Como entidad, el Distrito Federal tiene obviamente un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridades que desempeñan, dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial".¹⁷ Otra enunciación que considero engloba todos los elementos de una definición, es la siguiente: "El Distrito Federal o Ciudad de México es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los poderes de la Unión y por lo tanto Capital de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo gobierno queda a cargo de los Poderes de la Unión, y de los de carácter local (Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal), con una distribución de competencias en materia legislativa, ejecutiva y judicial delimitada en la propia Constitución General de la República."

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece en sus artículos 8 y 9 cómo se integra esta entidad.

¹⁶ OSORNIO CORRES, Francisco Javier. Aspectos Jurídicos del Distrito Federal, Boletín mexicano de derecho comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, nueva serie, año XXI, Número 62, mayo agosto de 1988, p. 775.

¹⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, novena edición, Porrúa, México, 1994, p. 938

"Artículo 80.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 90.- El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene y sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y el del 27 de julio de 1994, expedidos por el Congreso de la Unión, así como los convenios que el Poder Legislativo Federal llegase a aprobar de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Artículo 10.- El Distrito Federal se divide en 16 Demarcaciones Territoriales denominadas:

I. Alvaro Obregón; II. Azcapotzalco; III. Benito Juárez; IV. Coyoacán; V. Cuajimalpa de Morelos; VI. Cuauhtémoc; VII. Gustavo A. Madero; VIII. Iztacalco; IX. Iztapalapa; X. La Magdalena Contreras; XI. Miguel Hidalgo; XII. Milpa Alta; XIII. Tláhuac; XIV. Tlalpan; XV. Venustiano Carranza, y XVI. Xochimilco."

7. Estado.

Del latín *status*, "es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo".¹⁸ El maestro Ignacio Burgoa señala que el Estado "implica una organización o estructura jurídico-dinámica, por cuanto como persona moral desarrolla una conducta para conseguir determinados fines específicos en beneficio de la nación, y en los cuales se funda su justificación".¹⁹

A su vez, el maestro Carlos Morales menciona que el Estado "es un fenómeno político producto de una realidad jurídica que tiene, un ámbito de

¹⁸ SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*, sexta edición, Porrúa, México, 1981, pág. 287.

¹⁹ BURGOA, Ignacio. *Op.cit.*, pág. 31.

validez tanto territorial como personal. Es un fenómeno político, pues no surge de manera natural, sino como resultado de la racionalidad humana, misma que le otorga un estatuto normativo que tiene vigencia en un territorio y población determinada".²⁰

Por último, no podemos dejar de observar la idea de Hans Kelsen respecto al Estado: "es un orden jurídico. Como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación del orden jurídico. Como poder, no es otra cosa sino la vigencia de este orden jurídico".²¹ Asimismo, se considera también al Estado como "el cuerpo político de la nación; o bien el conjunto de ciudadanos que componen el gran cuerpo que se llama nación".²²

Podemos enfocar al Estado desde varios puntos de vista, el sociológico, económico, político o jurídico, pero para este estudio merece especial importancia este último aspecto, el jurídico, ya que nos da la base para comprender cuestiones de constitucionalidad, de soberanía, legitimidad, de poder coactivo, etc., por ello se considera importante comprender sus características, una de las principales es la soberanía, ya que se afirma que el Estado es una entidad política autónoma e independiente de cualquier otra, o bien: "una comunidad política es una comunidad política independiente si la instancia creadora del derecho es habitualmente obedecida por el grueso de la población, y no se encuentra en hábito de obediencia a ninguna instancia superior".²³

De esta definición podemos sacar otro elemento, la no subordinación ni obediencia a otro Estado o simplemente a ningún ente que pueda tener

²⁰ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático, Porrúa, México, 1995, pág. 73.

²¹ KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, México, 1983 pág. 15.

²² DE J. LOZANO, Antonio. Op. cit., pág. 319.

facultades respecto de él. Ahora bien, cuando se habla de legitimación de un Estado, nos referimos a que es la misma sociedad la que integra al Estado la que le otorga el poder a determinados individuos llamados gobernantes para que éstos puedan ser legítimos; derivado de ello los ahora llamados dirigentes o gobernantes van a tener diversas tareas, tales como la organización, sustentada en un conjunto de disposiciones, normas y reglas jurídicas que constituyen el aparato normativo del Estado, de esta forma "el Estado es considerado como una organización, precisamente porque es un orden que regula la conducta humana".²⁴

Ahora bien, derivado del orden normativo, resalta el cumplimiento de estas leyes, ya sea en forma espontánea o coercitiva, la primera es fácil de explicar, ya que deriva de la voluntad y conciencia que se tenga respecto del cumplimiento de determinada disposición, pero la facultad de actuar coercitivamente va más allá de cualquier voluntad o conciencia de cumplimiento, esto es, que en el momento de que no se cumplan las disposiciones normativas establecidas para la organización de ese Estado, éste puede hacer uso legítimo de los medios que se hallen establecidos para efectuar su cumplimiento forzoso.

8. Federalismo.

En primer lugar, el federalismo es una forma de Estado, es decir el modo o manera de ser de la entidad o institución estatal misma, independientemente de cómo sea su gobierno; así encontramos que etimológicamente la palabra "federación" proviene del latín *foedus*, que

²³ Diccionario Jurídico Mexicano, op.cit., pág. 1325

²⁴ Ibid., pág. 1326.

significa pacto, acuerdo; de ese modo *foederare* equivale a unir, ligar o componer.

En consecuencia "el Estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos".²⁵

También se considera que la razón de ser del federalismo surge de la necesidad política de autonomía de las diversas entidades que conforman a ese Estado, tomando en consideración que se unen con el espíritu de ayuda, desarrollo y seguridad, de ahí que se pueda también decir que el Federalismo es la "doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencia".²⁶

Las características de un estado federal doctrinariamente son muchas, pero para efectos de este trabajo se resumen en las siguientes que considero de mayor importancia:

- El Estado federal actúa con doble función ya que siendo soberano, es un Estado que distribuye la totalidad de las funciones, reservándose algún sector. En cuanto a la participación de los Estados miembros, se manifiesta en la conformación de la voluntad federal y en la reformabilidad de la Constitución.

²⁵ BURGOA, Ignacio. Op. cit., pág. 407.

²⁶ DE PINA VARA, Rafael. Op. cit., pág. 268.

- La Constitución Política de un Estado federal se considera rígida, pues por disposición dentro de ella misma no es fácil poderla reformar, pues el proceso de creación y modificación de las normas constitucionales es más complejo que el proceso de producción y reforma de las normas ordinarias.

- El Estado federal es la organización de espacio político, que contiene el de todas y cada una de las entidades federativas, así como el exclusivo para el asentamiento de los Poderes de la Unión.

- El Estado federal se estructura bicameralmente, por un lado se encuentra la representación de la población federal y por otro la representación de los Estados miembros.

- En toda Federación es necesario un órgano federal que se encargue de resolver los conflictos que se presenten entre la Federación y los entes federativos miembros (generalmente llamados Tribunales Supremos de Justicia).

- Corresponde exclusivamente a la Federación el poder de organizar el Ejército federal y la política exterior.

- Las comunidades miembros de un Estado federal no poseen soberanía sino más bien, disponen de autonomía dentro del espacio político que otorga la Constitución federal, consistente en el ejercicio de las competencias que les son reconocidas y que se encuentran reguladas en cada una de las Constituciones de los Estados miembros.

- Las Leyes emanadas de los órganos legislativos de las entidades federativas que conforman un Estado miembro, están subordinadas a la Constitución de ese mismo Estado. A esto se le llama supremacía constitucional.

La idea de un Estado federal, lleva consigo la existencia de una Constitución, de una distribución de competencias, en el caso de México mediante niveles de gobierno como son:

Federal, Estatal o de entidad federativa, Municipal y de Distrito Federal.

Así también, la idea de una autonomía para cada entidad federativa, pero sin dejar de observar un principio de primacía del derecho federal sobre el derecho de dichas entidades y también el de una delimitación geográfica debidamente establecida y con rango constitucional.

9. Huelga.

Es un derecho de los trabajadores para lograr determinados objetivos laborales, elevado a rango constitucional, con el objeto de mantener una justicia social. Para el Dr. Mario de la Cueva "es una suspensión concertada del trabajo que responde a la idea de la justicia social, como un régimen transitorio, en espera de una transformación de las estructuras políticas, sociales y jurídicas, que pongan la riqueza y la economía al servicio de todos los hombres y de todos los pueblos para lograr la satisfacción integral de todas sus necesidades". La Ley de los trabajadores al servicio del Estado en su artículo 92 establece que: "es la suspensión temporal del trabajo como

resultado de una coalición de trabajadores decretada en la forma y términos que la ley establece”.

La Ley Federal de Trabajo en el artículo 440 define la huelga como:

"Huelga es la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores."

Así, la coalición de trabajadores es la titular del derecho de huelga y por ende si existe algún sindicato, será éste considerado como una coalición permanente. De este modo el derecho debe limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo; siendo causa legal de suspensión de los efectos de las relaciones de trabajo por todo el tiempo que dure.

Los objetivos de la huelga se establecen en el artículo 450 para que sean considerada ésta legalmente existente, mismos que se explican a continuación.

Conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajador con los del capital.

Obtener del patrón o patrones la celebración o cumplimiento del contrato colectivo de trabajo o un contrato ley y exigir su revisión al terminar el período de su vigencia.

Exigir el cumplimiento de las disposiciones legales sobre participación de utilidades.

Apoyar una huelga que tenga por objeto alguno de los enumerados antes (huelga por solidaridad)

Exigir la revisión de los salarios contractuales.

Una huelga puede ser considerada ilícita si la mayoría de los huelguistas ejecutan actos violentos contra las personas o las propiedades o bien en caso de guerra cuando los trabajadores pertenezcan a establecimientos o servicios que dependan del Gobierno.

El órgano competente para hacer respetar el derecho de huelga es la Junta de Conciliación y Arbitraje, quien dará las garantías necesarias a los trabajadores para poder ejercitar este derecho, además decidirá si la huelga es legalmente inexistente cuando la suspensión del trabajo se realiza por un número de trabajadores menor al fijado; cuando no haya tenido por objeto alguno de los establecidos previamente, dictados por el artículo 450; o bien que no se haya cumplido alguno de los requisitos exigidos por la ley.

No obstante esto, existen trabajadores huelguistas que por la naturaleza del servicio que cumplen, pese a la huelga, deben seguir prestando sus servicios, como por ejemplo, los trabajadores que se desempeñen en buques, aeronaves, trenes, autobuses y demás medios de transporte que se encuentren en ruta en el momento de la huelga; y desde luego los trabajadores que presten sus servicios en hospitales, sanatorios, clínicas y demás establecimientos análogos, ya que deberán continuar atendiendo a los pacientes recluidos al momento de suspenderse el trabajo, hasta que puedan ser trasladados a otro establecimiento.

La huelga se da por terminada de acuerdo con el artículo 469 de la Ley Federal del Trabajo:

" I. Por acuerdo entre los trabajadores huelguistas y los patrones;

II. Si el patrón se allana, en cualquier tiempo, a las peticiones contenidas en el escrito de emplazamiento de huelga y cubre los salarios que hubiesen dejado de percibir los trabajadores;

III. Por laudo arbitral de la persona o comisión que libremente elijan las partes, y

IV. Por laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje si los trabajadores huelguistas someten el conflicto a su decisión".

Situación diferente enfrentan los trabajadores del apartado B, ya que debido a la naturaleza de las funciones que desempeñan, a que su "patrón" es el propio Estado y que no se busca con la huelga un equilibrio entre los factores de la producción, se tienen límites, me atrevería a decir imposibilidades para ejercer el derecho de huelga los trabajadores del apartado B del artículo 123, pues no obstante que se establece que éstos podrán ejercitar el derecho de huelga, nos establece que solo cuando se violen de manera general y sistemática los derechos del propio artículo 123.

Lo anterior nos da la idea de que es diferente la huelga establecida para los trabajadores del apartado A y la de los del apartado B; ya que la declaración de huelga "es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que establece esta ley, si el titular de la misma no accede a sus demandas", de ahí que es muy difícil ejercer este derecho porque "estos trabajadores tienen el derecho legítimo de la huelga, pero por otro lado ponen en peligro la estabilidad del Estado".²⁷

10. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Como ente del gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad, y recae en una sola persona elegida por votación universal, libre, directa y secreta. El Jefe del Distrito Federal tiene como primordial atribución ser el titular de la Administración Pública del Distrito Federal.

El estatuto de Gobierno del Distrito Federal, nos menciona en sus artículos 4 y 5, la naturaleza jurídica del Jefe de Gobierno y sus principales atribuciones.

Artículo 4o.- El Jefe de Gobierno podrá convocar a reuniones de secretarios y demás servidores públicos, cuando se trate de definir o evaluar la política de la Administración Pública del Distrito Federal en materias que sean de la competencia de éstos o de varias dependencias o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

El Jefe de Gobierno como titular de la administración tiene facultades que puede delegar en servidores públicos, salvo aquellas que no puedan serlo expresamente. Asimismo, cuenta con un cuerpo de auxiliares llamados asesores, coordinadores, que le ayudan a la planeación y buen desempeño de su función y puede crear mediante acuerdo, decreto o reglamento, órganos desconcentrados que apoyen el desarrollo de las actividades de la administración pública del Distrito Federal.

"Artículo 5o.- El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. A él corresponden originalmente todas las

²⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, segunda edición, Porrúa, México, 1999, pág. 332.

facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión, excepto aquellas que por disposición jurídica no sean delegables.

El Jefe de Gobierno contará con unidades de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo que determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Administración Pública del Distrito Federal. Asimismo, se encuentra facultado para crear, mediante reglamento, decreto o acuerdo, los órganos desconcentrados, institutos, consejos, comisiones, comités y demás órganos de apoyo al desarrollo de las actividades de la Administración Pública del Distrito Federal”.

La elección del Jefe de Gobierno se realiza cada 6 años, en la misma fecha que se efectúa la elección para Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Así también la Constitución Federal y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señalan como requisitos para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal los siguientes:

- I. *"Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos;*
- II. *Tener una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial;*
- III. *Tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección;*
- IV. *No haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter o denominación;*
- V. *No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando de policía...*
- VI. *No ser Secretario ni Subsecretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni miembro del Consejo de la Judicatura Federal...*

- VII. *No ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal...*
- VIII. *No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal...*
- IX. *No ser Secretario del Órgano Ejecutivo, Oficial Mayor Contralor General, titular de órgano político administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador de Justicia del Distrito Federal...*
- X. *No ser ministro de algún culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley...*
- XI. *Los demás que establecen las leyes y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.*

11. Junta local de Conciliación y Arbitraje.

Empezaremos definiendo qué es una Junta de Conciliación y Arbitraje: "un órgano integrado por igual número de representantes obreros y patronales, que, bajo la rectoría del representante gubernamental, constituyen la magistratura del trabajo".²⁸

El fundamento jurídico de dicha Junta lo encontramos establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el artículo 13 y 14 que textualmente dicen:

"ARTÍCULO 13.- Las relaciones de trabajo entre el gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores, se regirán por lo dispuesto en el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley que el Congreso de la Unión emita sobre la materia.

ARTÍCULO 14.- La justicia laboral en el ámbito local será impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal del Trabajo."

²⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, Op. cit. pág. 1875.

Así mismo encontramos que la naturaleza jurídica de este órgano, como es la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, es respecto de las controversias que va a dirimir.

"Su creación se debe a la necesidad de resolver las posibles controversias que surgen entre la administración pública de esta localidad y los particulares, originada con motivo de la aplicación de una ley administrativa a la que el afectado considera que le causa un agravio, este órgano se denomina Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal".²⁹

Ante esta Junta Local o Federal, según sea el caso, se deberán llevar los Contratos Colectivos de Trabajo que celebren las partes de una relación laboral, así como el registro de los sindicatos.

Los integrantes de las Juntas Federales o Locales de Conciliación y Arbitraje, serán elegidos en convenciones, éstos serán representantes de los trabajadores y de los patrones. Según lo dispone el artículo 648 de la Ley Federal del Trabajo:

"Los representantes de los trabajadores y de los patrones en las Juntas Federal y Locales de Conciliación y Arbitraje y en las Juntas de Conciliación Permanentes, serán elegidos en convenciones que se organizarán y funcionarán cada seis años de conformidad con las disposiciones de este capítulo".

De esta forma el primer día hábil del mes de enero siguiente, el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Gobernador del Estado o el Jefe

²⁹ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, cuadragésimo primera edición, México, 2001, pág. 435

de Gobierno del Distrito Federal, tomarán a los representantes electos la protesta legal y después de exhortarlos para que administren una justicia pronta y expedita, declararán constituida la Junta Federal o Local de Conciliación y Arbitraje y la de Conciliación Permanente.

En cuanto a la competencia de las Juntas por razón de territorio, se rige por las normas establecidas en el artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo en atención a las siguientes disposiciones:

I. Si se trata de Juntas de Conciliación, la del lugar de prestación de servicios;

II. Si se trata de la Junta de Conciliación y Arbitraje, el actor puede escoger entre:

a) La Junta del lugar de prestación de los servicios; si éstos se prestaron en varios lugares, será la Junta de cualquiera de ellos.

b) La Junta del lugar de celebración del contrato.

c) La Junta del domicilio del demandado.

III. En los conflictos colectivos de jurisdicción federal, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en los términos del artículo 606 de esta Ley; en los conflictos colectivos de jurisdicción local, la del lugar en que esté ubicada la empresa o establecimiento;

IV. Cuando se trate de la cancelación del registro de un sindicato, la Junta del lugar donde se hizo;

V. En los conflictos entre patrones o trabajadores entre sí, la Junta del domicilio del demandado, y

VI. Cuando el demandado sea un sindicato, la Junta del domicilio del mismo.

12. Patrón.

Del latín *Patronus*, el patrón integra junto con el trabajador la relación laboral derivada del servicio personal subordinado. La Ley Federal del Trabajo establece que:

"Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

La figura de patrón puede ser de una persona física o moral, tal es el caso del Gobierno Federal o local que se convierte en empleador o patrón de varios trabajadores, por el hecho de recibir un sinnúmero de servicios personales subordinados y como contraprestación se recibe un pago por ese servicio.

Ahora bien, cuando el patrón es una persona moral, como el caso del Gobierno Federal, éste cuenta con directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración. Todos ellos considerados como representantes del patrón, por tanto lo obligan con sus relaciones con los trabajadores.

Por otro lado, es importante resaltar que pueden existir algunas modalidades de patrón, derivado de las circunstancias que afecten éste; en primer lugar tenemos al patrón intermediario, que "es la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón".³⁰ De ahí que dicha intermediación es anterior de la relación laboral, esto es, una persona conviene con otra u otras para que se

³⁰ Artículo 12 de la Ley Federal del Trabajo, Compila V, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

presenten a trabajar en determinada empresa o establecimiento. Por tanto, el intermediario no recibe el trabajo de la persona contratada.

Tales intermediarios no pueden recibir ninguna retribución o comisión con cargo a los salarios de los trabajadores. Por último, "los trabajadores que presten servicios a un patrón a través de un intermediario, prestarán su trabajo en las mismas condiciones y tendrán los mismos derechos que correspondan a los trabajadores que ejecuten trabajos similares en las empresas beneficiarias".³¹

En este orden, encontramos la figura de patrón sustituto, misma que se explica como la transmisión de la propiedad de una empresa o de uno de sus establecimientos, en virtud de la cual, el adquirente asume la categoría de nuevo patrón con todos los derechos y obligaciones, pasados, presentes y futuros, derivados y que se deriven de las relaciones de trabajo, idea que se extrae de un criterio jurisprudencial que explica cuándo opera la sustitución patronal.

Por último, las obligaciones del patrón se encuentran establecidas en el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, tal disposición se compone de veintiocho fracciones y que para efectos de este trabajo se mencionan algunas:

- Pagar a los trabajadores los salarios e indemnizaciones, de conformidad con las normas vigentes en la empresa o establecimiento.

³¹ DÁVALOS MORALES, José. Derecho Individual del Trabajo, décima edición, editorial Porrúa, México, 2000, pág. 96.

- Proporcionar oportunamente a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para la ejecución del trabajo, debiendo darlos de buena calidad, en buen estado y reponerlos tan luego como dejen de ser eficientes, siempre que aquellos no se hayan comprometido a usar herramienta propia.

- Guardar a los trabajadores la debida consideración, absteniéndose de mal trato de palabra o de obra.

- Expedir cada quince días, a solicitud de los trabajadores, una constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido.

- Conceder a los trabajadores el tiempo necesario para el ejercicio del voto en las elecciones populares y para el cumplimiento de los servicios de jurados, electorales y censales, a que se refiere el artículo 5º, de la Constitución, cuando esas actividades deban cumplirse dentro de sus horas de trabajo.

- Establecer y sostener las escuelas "Artículo 123 Constitucional", de conformidad con lo que dispongan las leyes y la Secretaría de Educación Pública.

- Proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores.

- Instalar, de acuerdo con los principios de seguridad e higiene, las fábricas, talleres, oficinas y demás lugares en que deban ejecutarse las labores, para prevenir riesgos de trabajo y perjuicios al trabajador, así como adoptar las medidas necesarias para evitar que los contaminantes excedan

los máximos permitidos en los reglamentos e instructivos que expidan las autoridades competentes.

- Fijar visiblemente y difundir en los lugares donde se preste el trabajo, las disposiciones conducentes de los reglamentos e instructivos de seguridad e higiene.

- Hacer las deducciones que soliciten los sindicatos de las cuotas sindicales ordinarias, siempre que se compruebe que son las previstas.

- Permitir la inspección y vigilancia que las autoridades del Trabajo practiquen en su establecimiento para cerciorarse del cumplimiento de las normas de trabajo y darles los informes que a ese efecto sean indispensables, cuando lo soliciten. Los patrones podrán exigir a los inspectores o comisionados que les muestren sus credenciales y les den a conocer las instrucciones que tengan.

- Proporcionar a las mujeres embarazadas la protección que establezcan los reglamentos.

13. Regente del Departamento del Distrito Federal.

Es la figura jurídica con la que se identificó al representante del Distrito Federal, mismo que era designado por el Presidente de la República y duraba en su encargo 6 años, la palabra regente nos conceptúa a "la persona que ejerce accidentalmente las funciones correspondientes al

monarca en los casos de incapacidad, minoría de edad o ausencia prolongada de éste".³²

En el año de 1928 se da una reforma constitucional, que cambia al Distrito Federal a una dependencia administrativa con un esquema de planeación y organización centralizado. Fue entonces que la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, publicada en el Diario Oficial en diciembre de 1928, establece que cesan los efectos de la personalidad jurídica del gobierno del Distrito Federal y de los ayuntamientos y que simultáneamente la adquirió el departamento del mismo nombre.

Así, se le denominó Departamento del Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley Orgánica en comento, en donde determina que las funciones de esta entidad se encomendaban a un Jefe del departamento del mismo nombre, así con los delegados y subdelegados.

El primer Jefe del Departamento del Distrito Federal fue el Dr. José Manuel Puig Casauranc, este primer regente como así se le denominó como sinónimo a Jefe de Departamento del Distrito Federal, era considerado como personal superior, al igual que los delegados, subdelegados, el oficial mayor de la dirección General de Rentas y los directores y jefes de servicios y dependencias (artículo 67 de la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales)

Los regentes o Jefes del Departamento del Distrito Federal que ejercieron como tales, fueron:

³² DE PINA VARA, Rafael. Op.cit., pág. 415

José Manuel Puig Casauranc; Crisóforo Ibáñez; Lamberto Hernández Hernández; Enrique Romero Courtade; Lorenzo L. Hernández; Vicente Estrada Cagigal; Enrique Romero Courtade; Manuel Padilla; Juan G. Cabral; Aarón Sáenz; Cosme Hinojosa; José Siurob; Raúl Castellanos; Javier Rojo Gómez.

Con este último regente al frente, desaparece el Departamento y se convierte en Gobierno del Distrito Federal, siguiendo en la lista, Fernando Casas Alemán; Ernesto P. Uruchurtu; Alfonso Corona del Rosal; Alfonso Martínez Domínguez; Octavio Sentíes Gómez; Carlos Hank González; Ramón Aguirre Velázquez; Manuel Camacho Solís; Manuel Aguilera Gómez; Oscar Espinoza Villarreal.

Posteriormente vienen los denominados Jefes de Gobierno del Distrito Federal, siendo el primero de ellos el C. Cuahtémoc Cárdenas Solórzano; C. Rosario Robles Berlanga; y del 5 de diciembre de 2001 a la fecha el C. Andrés Manuel López Obrador.

14. Relación de Trabajo.

El diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, dice que es la "denominación que se da al tratamiento jurídico de la prestación de servicios por una persona a otra, mediante el pago de un salario, con independencia del acto que haya motivado la vinculación laboral. La Ley Federal del Trabajo es más amplia al decir:

"Se entiende por tal, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario" (artículo 20 de la mencionada ley).

La amplitud de este concepto va desde que alguien preste un trabajo personal y alguien lo reciba, ya que la falta de expresión escrita de la prestación de los servicios no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo, ya que es imputable al patrón la falta de esta formalidad.

La relación de trabajo se compone de elementos subjetivos, como son el trabajador y el patrón; y elementos objetivos como la prestación de un trabajo personal subordinado y pago de un salario.

La presunción de existencia de la relación laboral, se encuentra tutelada por la legislación laboral, con el fin de que los patrones no disfracen una relación laboral con algún otro acto jurídico, como podría ser el de contratación de servicios de agentes de comercio, contratos de comisión mercantil, o bien contratos de prestación de servicios profesionales, entre otros. Para ello, se establece la carga de la prueba, en caso de negar la relación laboral. Tal como se establece en la tesis de jurisprudencia que se transcribe a continuación.

"RELACIÓN LABORAL. CARGA DE LA PRUEBA. CORRESPONDE AL PATRÓN CUANDO SE EXCEPCIONA AFIRMANDO QUE LA RELACIÓN ES DE OTRO TIPO. Cuando el demandado niega la existencia de una relación de trabajo y afirma que es de otro tipo, en principio, está reconociendo la existencia de un hecho, a saber, la relación jurídica que lo vincula al actor, esa negativa también lleva implícita una afirmación, consistente en que dicha relación jurídica es de naturaleza distinta

a la que le atribuye su contrario; por consiguiente, debe probar cuál es el género de la relación jurídica que lo une con el actor, verbigracia, un contrato de prestación de servicios profesionales, una comisión mercantil, un contrato de sociedad o cualquier otra, porque en todos esos casos su respuesta forzosamente encierra una afirmación.³³

"RELACION LABORAL, NEGATIVA. CARGA DE LA PRUEBA.

Si un patrón niega la existencia de la relación laboral con un trabajador, alegando que éste le prestó servicios en virtud de un contrato de prestación de servicios profesionales, tal negativa implícitamente contiene una afirmación, por ello el patrón tiene la carga de probarla y si no lo hace debe considerarse que la relación fue de naturaleza laboral".³⁴

Estas jurisprudencias son en el sentido de que la clase social más desprotegida no se vea en constante violación de su garantías laborales sobre todo la de estabilidad en el empleo y pago de primas, vacaciones, aguinaldo y horas extraordinarias.

15. Relación Jurídica.

Esta palabra viene desde el derecho romano al estar contemplada con el *ius vinculum*, establecido para definir a la obligación. En la relación jurídica existe un sujeto activo que es el titular de los derechos o acreedor y un sujeto pasivo que es el deudor. "Vínculo establecido entre personas

³³ Novena Epoca, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. IX, Mayo de 1999, Tesis: 2a/JJ. 40/99, Pág. 480.

regido por el derecho".³⁵ Los elementos de la relación jurídica básicamente son 1) sujetos 2) objeto y 3) acto jurídico.

Los sujetos son las personas físicas o morales que se vinculan en la relación, dichas personas deben contar con la capacidad general para celebrar un acto jurídico, sin embargo depende de qué acto jurídico se trate, para saber si se necesita solo capacidad de goce o también la capacidad de ejercicio.

El objeto u objetos materia de la relación jurídica, son los motivos o fines que se pretenden lograr con la relación y que pueden ser de dar, hacer o no hacer, así como cumplir con las características de ser lícitos y jurídicamente posibles.

El acto jurídico es la manifestación exterior de la voluntad de una persona que tiene efectos jurídicos o consecuencias en el campo del derecho.

Por otro lado, la relación jurídica da lugar a una obligación, entendiéndose por ésta desde las *institutas* como "un vínculo por el que somos constreñidos por la necesidad de pagar alguna cosa según las leyes de nuestra ciudad".³⁶

Otros autores mencionan que la relación jurídica está protegida por la fuerza del derecho para su cumplimiento. "Ninguna otra relación humana, ni la creada por las reglas del trato o la convivencia social, ni la proveniente de

³⁴ Octava Epoca, Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, T. XII, Noviembre de 1993, Pág. 420.

³⁵ DE PINA VARA, Rafael. Op. cit., pág. 426.

las normas morales o religiosas, puede imponer el cumplimiento de sus mandatos por la fuerza. Sólo la relación jurídica entraña, en opinión de la doctrina francesa, la posibilidad de ejercer una acción para obtener la prestación debida o su equivalente".³⁷

La relación jurídica puede tener diversas fuentes sobre todo en materia civil, ya sea derivada de un contrato o de alguna otra fuente de las obligaciones. Por ello es importante destacar que la relación jurídica es el género y la relación laboral es la especie, y que se debe diferenciar una de la otra para que se respeten los derechos laborales derivados de una relación jurídica que puede ser de naturaleza mercantil, civil, entre otras.

16. Salario.

La Ley Federal del Trabajo establece que:

"es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo, artículo 82; así el salario puede fijarse por unidad de tiempo, por unidad de obra, por comisión, a precio alzado o de cualquiera otra manera y se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación.

Antiguamente se definía como "el estipendio o recompensa que los amos señalan a los criados por razón de su empleo, servicio o trabajo".³⁸

³⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, Op. cit., pág. 2246.

³⁷ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles, quinta edición, Oxford University Press, México, 1999, pág. 16.

La Ley Federal del Trabajo establece diversas medidas protectoras del salario, que son importantes para que todo trabajador tenga la seguridad jurídica de que su salario le será retribuido de la manera y términos que fija la Ley. Dichas disposiciones son las siguientes:

- 1) Obligación de pagar el salario en efectivo, misma que está acorde con la disposición del Convenio Relativo a la Protección del Salario suscrito por México, en 1949.

"Los salarios que deban pagarse en efectivo se pagarán exclusivamente en moneda de curso legal, y deberá prohibirse el pago con pagarés, vales, cupones o en cualquier otra forma que se considere representativa de la moneda de curso legal."³⁹

- 2) Realización del pago en el lugar donde se prestan los servicios.
- 3) Prohibición de retención de los salarios por concepto de multas, compensación y descuentos.
- 4) El monto de descuento diario por préstamo no podrá ser superior al treinta por ciento del excedente del salario mínimo.
- 5) Obligación del pago directo del salario a los trabajadores.
- 6) Nulidad de la cesión de los salarios.
- 7) Inembargabilidad del salario.

Doctrinariamente se ha definido al salario mencionando que "es la institución fundamental del derecho del trabajo que representa la base del sustento material de los trabajadores y una aspiración a su dignificación

³⁸ DE J. LOZANO, Antonio. Op. cit. pág. 1069.

³⁹ Artículo 3 del Convenio Relativo a la Protección del Salario, Compila Tratados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

social, personal y familiar".⁴⁰ Esta definición, en mi punto de vista, tiene la fuerza para resaltar por qué el salario es la consecuencia de cualquier relación laboral que se presente en todo el mundo.

También se han celebrado convenios internacionales que protegen el salario, dada la importancia de éste en la relación laboral, tal es el caso del Convenio Relativo a la Protección del Salario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de diciembre de 1955 que en su artículo primero menciona:

"A los efectos del presente Convenio, el término "salario" significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar."⁴¹

17. Sindicato.

En México existe el principio de libertad sindical al establecer el derecho de los patrones para formar sindicatos, así como el de afiliarse o no, o en su caso separarse, de determinado sindicato. Así también se consigna la libertad colectiva sindical de las agrupaciones profesionales para redactar sus reglamentos y estatutos, elegir a sus representantes, organizar

⁴⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, Op. cit., pág. 2868.

⁴¹ Artículo 1, del Convenio Celebrado el 8 de junio de 1949, en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo convocada en la Ciudad de Ginebra, Suiza, por el Consejo de Administración de la citada Organización, se adoptó un Convenio relativo a la Protección del Salario, por medio de representantes debidamente autorizados.

su administración y actividades y formular su programa de acción. El artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo establece que:

"asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses".

Partiendo de esta definición, establecemos que puede haber tanto sindicatos de trabajadores o bien sindicatos de patrones que deben cumplir un objeto expreso para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses, ya de patrones o trabajadores. Pero tienen que cumplir lo que establece la Ley para su existencia y registro.

El registro de un sindicato debe contar con requisitos de fondo y de forma, tales como:

- a) La afiliación de cuando menos veinte trabajadores en servicio activo, incluyendo los que hubieren sido separados del trabajo dentro de los treinta días previos a la fecha de la presentación de la solicitud de registro. O bien si se trata de sindicatos de patrones, deben ser tres miembros como mínimo.
- b) Comprobación de formalidades, como la celebración del acta constitutiva del sindicato.
- c) La obligación de que la organización solicitante demuestre, a satisfacción de las autoridades, que se propone el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.

Para la mejor comprensión de los sindicatos, se transcribe una tesis de jurisprudencia que define la naturaleza jurídica de los sindicatos en México.

"SINDICATOS, NATURALEZA DE LOS. De acuerdo con el artículo 232 de la Ley Federal del Trabajo, sindicato es la asociación de trabajadores o patronos de una misma profesión, oficio o especialidad, o de profesiones, oficios o especialidades similares o conexos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes; lo que quiere decir que los sindicatos reconocidos por el artículo 123 de la Constitución, son aquellos que están integrados bien por trabajadores o bien por patronos, sin que pueda considerarse nunca como sindicato, a una organización de trabajadores y patronos, exigencia que se funda en que el derecho del trabajo es un derecho de clase, cuyo propósito consiste en proteger a los trabajadores frente a la clase patronal; derecho que se destruiría si se reconociera la existencia de agrupaciones mixtas, y aun cuando nada impide que tales agrupaciones se constituyan, las mismas no pueden tener el carácter de sindicatos ni serían las organizaciones reconocidas por el artículo 123 Constitucional."⁴²

En el sector burocrático es una situación diferente, en tanto que se estructura un sistema cerrado de control profesional fundado en la sindicalización única de las "asociaciones sindicales" en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

⁴² Quinta Época, Cuarta Sala, Semanario Judicial de la Federación, T. LVII, Pág. 1652.

18. Soberanía.

Del latín *soperanus*, que quiere decir sobre o encima, es la Instancia última de decisión y lo que persiguen los Estados. "Calidad de soberano que se atribuye al Estado como órgano supremo e independiente de autoridad, y de acuerdo con la cual es reconocido como institución que dentro de la esfera de su competencia no tiene superior".⁴³ En México, los artículos 39 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afirman que:

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que la ejerce por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

Al decir que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, trasciende la idea de que los Estados Unidos Mexicanos desde que es un pueblo libre, determina en forma autónoma el modo de ser y vivir de todo un Estado, con garantías tuteladas y defendidas por este y que sobre todo es el mismo pueblo el que hace posible que la soberanía se ejerza, a través de los representantes que el pueblo mismo lleva a representarlo. De esta forma, "es el pueblo el que en ejercicio de su soberanía construye la organización política que debe darse. Su voluntad decide la Constitución Política, y en la propia ley fundamental precisa qué características tendrá la República, el sistema representativo y el régimen federal que está creando"⁴⁴.

⁴³ DE PINA VARA, Rafael. Op. cit., pág. 445.

⁴⁴ Diccionario Jurídico Mexicano. Op. cit., pág. 3494.

Para la suprema Corte de justicia de la Nación se entiende por soberanía:

"SOBERANIA. Es la facultad absoluta de determinar por sí mismo su propia competencia."⁴⁵

Este concepto hace referencia a la soberanía territorial, que es el espacio en donde puede darse un Estado su orden normativo y hacerlo cumplir dentro del mismo. Pero el vivir en un Estado soberano, conlleva más que eso, porque la independencia y fuerza que México manifiesta al exterior son el fruto de conseguir y mantener un estado de derecho sólido y respetado a nivel nacional e internacional.

De ahí que la soberanía es una sola e indivisible, ya que puede ser contemplada desde los dos ángulos mencionados el interno y el externo; el primero implica que el pueblo se otorga su propio orden jurídico sin que nadie le señale como debe ser éste; los hombres libres deciden su forma de gobierno y nombran a quienes van a dirigir los órganos de la estructura política de acuerdo con las leyes, que son la expresión de la voluntad popular.

El aspecto externo significa que un pueblo independiente y supremo se presenta en el consorcio universal de naciones, entra en relaciones con sus pares; es el mismo principio que rige la vida interna de la nación, sólo que proyectado hacia fuera del Estado.

⁴⁵ Quinta Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, T. III, Pág. 619.

19. **Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

El Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, se limitaba a disponer que el Poder Judicial Federal se ejercería por una Corte Suprema de Justicia. Por decreto el Constituyente dio las bases sobre las que se establecería la Corte Suprema de Justicia; finalmente, se aprobó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 4 de octubre de 1824. En el artículo 123 de este ordenamiento decía que el Poder Judicial de la Federación se depositaba en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.

Se integraba con 11 ministros, distribuidos en tres salas y un fiscal; y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 Constitucional, la Suprema Corte de Justicia era competente para conocer de:

- a) *Las controversias en que fuera parte cualquier entidad federativa;*
- b) *Lo referente a los contratos y negocios en que el gobierno federal fuera parte;*
- c) *Opinar sobre el "pase" o "retención" a letras pontificias;*
- d) *Conflictos de competencia judicial;*
- e) *Decidir en última instancia los juicios políticos de responsabilidad contra del presidente y el vicepresidente de la República, gobernadores y secretarios de Estado;*
- f) *Causas de almirantazgo;*
- g) *Ofensas contra la nación;*
- h) *Delitos de los senadores y diputados federales (previo desafuero) así como de los empleados de Hacienda y del Poder Judicial;*
- i) *Causas civiles y penales de los agentes diplomáticos y cónsules, y*

j) *Infracciones de la Constitución y leyes generales.*

La creación de la Suprema Corte de Justicia, trajo consigo la desaparición de la antigua Audiencia de México, por lo que cada Estado tuvo que crear un tribunal superior, junto con los juzgados de primera instancia. Para la Ciudad de México y su Distrito Judicial, se habían establecido seis juzgados de letras desde la legislación gaditana, sin embargo con la supresión de la Audiencia, dicha capital se quedó sin tribunal superior, por lo que las apelaciones y demás recursos ordinarios que se originasen en dichos juzgados capitalinos deberían ser resueltos por la propia Suprema Corte de Justicia, mientras no se creara un tribunal de alzada para el Distrito Federal (lo que ocurrió hasta 1855).

Con motivo de la adopción del régimen centralista recogido por las Bases Constitucionales de 1835, se tuvo que reestructurar todo el aparato judicial, como lo realizó la quinta ley constitucional de 1836. Así, el Poder Judicial de la República Mexicana se depositaba en la Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores de los departamentos, los de Hacienda y los juzgados de primera instancia.

En la Constitución de 1857, se le agregaron 4 ministros supernumerarios. Por reformas constitucionales de 22 de mayo de 1900, dicha Suprema Corte de Justicia se reorganizó con 15 ministros numerarios, los cuales podían integrar pleno o salas, desapareciendo la clase de supernumerarios, lo cual se explica por la creación del juicio de amparo, el cual era resuelto en todos los casos por ese alto tribunal.

La Constitución de 1917 dispuso en su artículo 94 que la Suprema Corte de Justicia se integrara con 11 ministros y que funcionara únicamente en pleno, pero en 1928 se dictaminó una reforma aumentando a 16 ministros, pudiendo trabajar en Pleno o en Salas; creándose 3 salas con 5 ministros cada una en materia administrativa, penal y civil, con un ministro que no integraba sala. Posteriormente en 1934 se agregan 5 ministros y una sala en materia laboral. En reforma de 1951 se crearon 5 plazas de ministros supernumerarios, mismos que suplirían a los numerarios en sus ausencias temporales y que integrarían provisionalmente una sala auxiliar, se crearon además los tribunales colegiados de circuito para ayudar a la Suprema Corte de Justicia en ciertos asuntos.

En 1968 se modifica el sistema de reparto de competencias entre la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, abandonando la distinción de errores *in procedendo* y errores *in iudicando* por la competencia en razón a la cuantía y se dio carácter permanente a la sala auxiliar. Así se integraba la Suprema Corte de Justicia con 26 ministros: 21 numerarios y 5 supernumerarios; los primeros integraban el pleno y las cuatro salas numerarias (excepto el presidente que no integraba sala) y los otros 5 formaban la sala auxiliar, aparte de sustituir a los numerarios en sus ausencias. En reformas Constitucionales de 31 de diciembre de 1994, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once Ministros y funcionando en Pleno o en Salas.

Con reformas de 11 de junio de 1999, el Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala la Constitución, establezcan las leyes.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que la Constitución federal establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo período, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

"Art. 95.- Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

V.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación, y

VI.- No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica."

20. Trabajador al servicio del Estado.

Son los trabajadores públicos 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.

Los trabajadores al servicio del Estado son 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 (o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales).

Ahora bien, empleado público "es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley".⁴⁶

Así, el servidor público "es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal

⁴⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. pág. 139.

vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública paraestatal)".⁴⁷

Son trabajadores del Estado aquellos que laboran en los Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y en el Gobierno del D.F. "Se entiende que no sólo es considerado como trabajador del Estado aquella persona física que labore dentro de los Poderes de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, sino también aquella persona que trabaje en un organismo descentralizado que tenga a su cargo función de servicios públicos".⁴⁸

Se extiende a los trabajadores del ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, INI (Instituto Nacional Indigenista), Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Hospital Infantil y otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos, tales como:

Trabajadores de Petróleos Mexicanos, trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad, del Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México.

Debe resaltarse que el Poder Judicial reconoce categorías de servidores públicos superiores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes asumen responsabilidades de orden administrativo.

⁴⁷ *Ibid.*, pág. 140.

⁴⁸ MORALES PAULIN, Carlos A. *Op. cit.*, pág. 79.

De esta manera es la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que en su capítulo VIII regula lo relativo al personal de este Poder.

21. Trabajador.

El trabajador es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado, según lo establece el artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo.

De acuerdo con el maestro José Dávalos, la anterior definición se explica al trabajo como "toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio".⁴⁹

Así, la definición que establece la ley del trabajador denota la característica de este concepto, ya que sólo puede ser la persona física la que desempeñe el servicio personal subordinado y no una persona jurídica o colectiva; sin embargo, sí puede ser patrón o empleador la persona física o la jurídica.

De este modo, la forma personal en la que el trabajador ha de prestar el servicio atiende a que no puede desempeñarse el trabajo a través de otra persona o representante, ya que si sucede esto, se aplica lo establecido por el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo que determina:

⁴⁹ DÁVALOS MORALES, José. Op. cit. pág. 86.

"Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será también de éstos".

Por último, el elemento de la subordinación significa que el trabajador debe prestar su servicio bajo las órdenes del patrón, a cuya autoridad estará subordinado. La Suprema Corte de Justicia ha definido a la subordinación como:

"SUBORDINACION, CONCEPTO DE. Subordinación significa, por parte del patrón, un poder jurídico de mando, correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio. Esto tiene su apoyo en el artículo 134, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo de 1970, que obliga a desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estarán subordinados los trabajadores en todo lo concerniente al trabajo."⁵⁰

Como se observa, la subordinación debe "referirse al trabajo pactado o al quehacer propio, concerniente a la relación de trabajo, y deberá ser ejercitada esta facultad durante la jornada de trabajo".⁵¹

Ahora bien, es importante resaltar que constitucionalmente todo trabajador goza de una protección de igualdad, derivada del artículo 3º párrafo segundo de nuestra Carta Magna.

"No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social".

⁵⁰ Séptima Época, Instancia. Cuarta Sala, Apéndice de 1995, T. V, Parte SCJN, Tesis 530, Página 350.

⁵¹ DÁVALOS MORALES, José. Op. cit. pág. 88.

Por otro lado, es importante señalar la definición que se establece para los trabajadores al servicio del Estado, ya que es precisamente ese el tema del presente estudio.

"Toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

A los trabajadores al servicio del Estado se les denomina servidores públicos y de ellos nos da una definición el Dr. Miguel Acosta, diciendo que "es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo el carácter de autoridad".⁵² Por su parte, este concepto se estudió con anterioridad a esta aserción.

Los trabajadores pueden ser de base o de confianza, según lo establece la Ley Federal del Trabajo en el artículo 9 al mencionar que:

"La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto".

Las características de estos trabajadores, se estudian en rubro referido a los trabajadores de confianza en el capítulo 3 del presente estudio de investigación.

22. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

De acuerdo con la fracción XII del artículo 123, apartado B, "los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un

⁵² ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. pág. 139.

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria”.

Este tribunal está constituido en forma tripartita establecida en la Ley Reglamentaria del artículo 123 apartado B, en el artículo 118 que estatuye: “El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será Colegiado, funcionará en Pleno y en Salas, se integrará cuando menos con tres Salas, las que podrán aumentarse cuando así se requiera. Cada Sala estará integrada por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado tercer árbitro, que nombrará los dos primeros y fungirá como presidente de Sala.

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

23. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Después de que México adoptó el régimen federal en su organización política, requirió que cada una de las entidades creara los tres poderes locales para el ejercicio de su soberanía. El caso del Distrito Federal fue diferente, ya que las funciones del tribunal de alzada que constituía la cabeza del Poder Judicial local, se encomendaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero al instituirse el juicio de amparo a nivel federal, entonces se planteó la necesidad de crear un tribunal de alzada propio de la capital del país.

Posteriormente, el 23 de noviembre de 1835, se creó el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, mismo que se integró con 5 magistrados y dos fiscales, más 5 ministros suplentes; todos ellos designados por el gobierno interino, mientras la nueva Constitución que se estaba preparando dispusiera lo conducente. El 24 de enero de 1862 se cerró temporalmente el Tribunal Superior de Justicia del Distrito, encomendando las funciones a la Suprema Corte de Justicia. El 3 de marzo de 1863, el Congreso de la Unión decretó la reapertura del mencionado tribunal con 11 magistrados, funcionando en Pleno o en Salas (eran tres, la primera de cinco magistrados y las otras dos de tres cada una).

Actualmente el Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con su Ley Orgánica, se compone de:

"Artículo 27. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se integra por cuarenta y nueve Magistrados y funcionará en Pleno y en Salas. Uno de los Magistrados será su Presidente y no formará parte de ninguna de las Salas. Las Salas, por acuerdo del Consejo de la Judicatura, podrán incrementarse de acuerdo con las necesidades del servicio, atendiendo en todo momento, a su disponibilidad presupuestal.

Artículo 28. El Pleno del Tribunal es el órgano máximo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y estará formado por los Magistrados y por el Presidente de dicho cuerpo colegiado."

La organización de los Juzgados del Tribunal Superior de Justicia es de la siguiente manera:

"Artículo 47. Son Jueces de única instancia, los de Paz en materia Civil y Penal.

Artículo 48. Son Jueces de Primera Instancia:

I. Jueces de lo Civil;

- II. Jueces de lo Penal;*
- III. Jueces de lo Familiar;*
- IV. Jueces del Arrendamiento Inmobiliario;*
- V. Jueces de lo Concursal;*
- VI. Jueces de Inmatriculación Judicial, y*
- VII. Presidentes de Debates.”*

Capítulo 2

Antecedentes

SUMARIO:

- A. Laborales; 1. Constitución de 1917; 2. El proyecto de Carranza; 3. Texto original del artículo 123; 4. Ley del Servicio Civil; 5. Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil; 6. Estatuto de 1938; 7. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; 8. Leyes y acuerdos en materia burocrática; 9. Principales reformas al artículo 123 Constitucional; 10. El apartado B.
- B. Del Gobierno del Distrito Federal 11. La Ciudad de México durante la Independencia; 12. Adopción del Federalismo en México; 13. El Distrito Federal en la Constitución de 1824; 14. El Distrito Federal en la Constitución de 1857; 15. El Distrito Federal en la Constitución de 1917; 16. El Distrito Federal como Departamento Administrativo; 17. Facultades del Poder Ejecutivo; 18. Facultades del Poder Legislativo; 19. Facultades del Poder Judicial; 20. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; 21. Reforma política del Distrito Federal.

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES LABORALES Y DEL DISTRITO FEDERAL

A. Laborales

1. Constitución de 1917.

Es importante hablar acerca de las leyes de los estados antes de 1917, ya que en gran medida sirvieron de base para el contenido laboral de la Constitución vigente en los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Constitución, ante todo tiene un tinte social, mismo que comenzó desde la expedición de la Ley de Relaciones Familiares, la Ley del Municipio Libre y la Ley Agraria de 6 de enero de 1915 de Luis Cabrera.

Como ejemplo tenemos la ley de 23 de agosto de 1914 en Aguascalientes, en la que se establece el descanso semanal, la jornada máxima de 8 horas y prohibición de reducir el salario.

Asimismo, en Decreto de 15 de septiembre de 1914, en San Luis Potosí, se establece el salario mínimo especial para el trabajo de minas, el pago de salario en efectivo, la inembargabilidad del salario, la prohibición de las tiendas de raya, la creación del Departamento del Trabajo y la irrenunciabilidad de los derechos legalmente incorporados.

El decreto de 2 septiembre de 1914 para el estado de Jalisco establecía el descanso dominical, los días de descanso obligatorio y las vacaciones, así como las sanciones por violaciones a las mismas.

En el estado de Veracruz el gobernador impuso el descanso semanal el 19 de octubre de 1914, quien promulga la Ley del Trabajo de ese Estado, que reglamentaba la jornada máxima de 9 horas con descanso para tomar alimentos, los descansos semanal y obligatorio, el salario mínimo, la responsabilidad patronal por riesgo de trabajo y la organización de la justicia laboral a través del establecimiento de los tribunales de trabajo denominados Juntas de Administración Civil.

En Yucatán, el general Salvador Alvarado expidió dos leyes en materia del trabajo, la de 14 de mayo de 1915, que creó el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, y la Ley del Trabajo de 11 de diciembre de 1915, que junto con las leyes agraria, de Hacienda, del Catastro y del Municipio Libre fueron conocidas como las "cinco hermanas".

En lo concerniente al Distrito Federal, es importante destacar el proyecto de ley sobre el contrato de trabajo que elaboró, el abril de 1915, una Comisión presidida por el Secretario de Gobernación, Rafael Capmany, proyecto que regulaba los contratos individuales y colectivos de trabajo; a estos últimos les otorgaba el carácter de contratos normativos. Por decreto de 14 y 19 de septiembre de 1916, Carranza convocó al pueblo para que eligiera representantes a un Congreso constituyente que se abocaría a modificar la Constitución.

En Coahuila, en 1916, el gobernador Gustavo Espinoza Mireles expidió un decreto en el mes de septiembre, por el cual se creó, dentro de los parlamentos gubernamentales, una sección de trabajo, y al mes siguiente expidió una ley sobre accidentes de trabajo, para abrir la posibilidad de que en los contratos colectivos de trabajo se establecieran las normas para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, la que se ha considerado como la primera ley sobre el tema.⁵³

2. El proyecto de Carranza.

El 1º de diciembre de 1916 se inició un periodo único de sesiones en el Teatro Iturbide de Querétaro, en donde don Venustiano Carranza presentó un Proyecto de Constitución reformada, en la que ninguna disposición a reformarse tenía seguridad jurídica con sustento constitucional y únicamente la fracción X del artículo 73 de dicho proyecto facultaba al Poder Legislativo Federal para regular la materia del trabajo, lo cual no era garantía de que efectivamente se cumpliría.

Así, en el artículo 5º de dicha reforma establecía el tiempo por el que debía prestar el servicio, mismo que no debía exceder de un año estipulado en el contrato de trabajo. Posteriormente, en diciembre de 1916, se adicionaba a dicho artículo la jornada máxima que debía ser de ocho horas, prohibiendo también el trabajo nocturno industrial de las mujeres y de los niños, así como instituía el descanso semanal.

Por otro lado, hubo negación a incluir en el texto constitucional derechos "referentes a: salario igual para trabajo igual sin distinción de

⁵³ DÁVALOS MORALES, José, Op. cit., pág. 57.

sexo; derecho de huelga; indemnización por accidentes y enfermedades de trabajo, y establecimiento de Juntas de Conciliación y Arbitraje para la solución de los conflictos suscitados entre el capital y el trabajo. Se argumentó que no era propio que principios de esta índole formaran parte de la sección de garantías individuales y se propuso que su estudio se llevara a cabo al discutirse las facultades del Congreso Federal.⁵⁴

Ahora bien, el debate que hubo respecto a dichas reformas que permitirían incluir las garantías laborales dentro de la Constitución Federal, fue en el sentido de que estas garantías debían ser materia reglamentaria de la Constitución y no precisamente parte de ella, a lo que diputados como Heriberto Jara, manifestaron lo siguiente con gran pasión y coraje político. Por este motivo, me permito transcribir parte del mencionado discurso del diputado en comento.

"La jornada máxima de ocho horas no es sencillamente un aditamento para significar que es bueno que sólo se trabaje ese número de horas, es para garantizar su vida, es para garantizar sus energías, porque hasta ahora los obreros mexicanos no han sido más que carne de explotación. Dejémosle en libertad para que trabaje en la forma que lo conciba; los impugnadores de esta proposición quieren, sencillamente, dejarlo a merced de los explotadores, a merced de aquellos que quieren sacrificarlo en los talleres, en las fábricas, en las minas, durante doce, catorce o dieciséis horas diarias, sin dejarle tiempo para descansar, sin dejarle tiempo ni para atender a las más imperiosas necesidades de su familia".⁵⁵

⁵⁴ Ibid. pág. 22.

⁵⁵ Ibid. pág. 23.

Después de esto, se abocaron a impulsar tales derechos laborales varios diputados, entre ellos Héctor Victoria, Von Versen, C. Manjares, Alfonso Cravioto. Posteriormente Carranza, encarga al constituyente José Natividad Macías, el nuevo título sobre el trabajo, quien junto con una comisión presentó un proyecto a la Asamblea, que el 23 de enero de 1917 aprueba por unanimidad de 163 votos las reformas a la Constitución.

3. Texto original del artículo 123.

Por primera vez plasmados en una Constitución Política los derechos de los trabajadores, se establece en el artículo 123 las normas que regularían de ahí hasta estos tiempos las garantías de justicia en materia laboral. Se transcribe dicho precepto por su trascendencia intrínseca, y para el estudio evolutivo de las normas laborales; destacando que el mencionado artículo no incluye a los trabajadores al servicio del Estado. (Ver anexo 1 de la presente tesis).

Primeramente, este decreto hace referencia a que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados expedirían las leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, mismas que regirían el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo. Estableciendo en este artículo las normas mínimas que servirían de marco general para la realización de las normas de trabajo locales, tales como la jornada máxima de labores estableciéndola de 8 horas como máximo.

De este modo también se regula por primera vez derechos como el descanso semanal, la restricción de trabajo para los menores de doce años,

el salario mínimo que desde ese entonces se encuentra establecido, que será el que se considere suficiente, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, el derecho de coaligarse, el derecho a huelga, entre otros.

En general, la mayoría de las disposiciones contenidas son el texto vigente del artículo 123 apartado A de nuestra Carta Magna, salvo que no se prevén las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, previendo que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados podrían legislar en materia del trabajo.

4. Ley del Servicio Civil.

Como resultado de la federalización de la legislación del trabajo, consecuencia de la reforma constitucional de 6 de septiembre de 1929, era necesaria la elaboración de una ley laboral unitaria, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto de 1931 que en su artículo 2 establecía:

"Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan".

El razonamiento que daba la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a que se excluyera a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 Constitucional, era porque entre el Poder Público y sus empleados no se busca el equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, de ahí que no fueran aplicables las mismas disposiciones para ambos casos.

Dicha disposición no se llevó a cabo, ya que no existió tal Ley del Servicio Civil sino hasta el 27 de noviembre de 1937, con el Proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo Federal.

Este proyecto tuvo como base la iniciativa del general Lázaro Cárdenas del Río, que "se motivó en la necesidad de poner a salvo a los servidores del Estado de las contingencias electorales, asegurándoseles la estabilidad en sus cargos y sus ascensos, a base de eficiencia y honorabilidad, así como en la de garantizar sus derechos de asociación para la defensa de sus intereses, satisfaciendo así una vieja y justa aspiración de los empleados de Gobierno, recogida como compromiso durante mi gira electoral".⁵⁶

5. Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil.

Este acuerdo fue publicado el 12 de abril de 1934, calificado como "el primer intento serio de reglamentación y reconocimiento a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aunque se convirtió en un simulacro de un proteccionismo que no otorgaba. Protegía a los trabajadores eventuales y a los supernumerarios, otorgaba prestaciones y recompensas, también preveía los ascensos y en su capítulo VI detallaba obligaciones, sanciones y derechos. Tuvo vigencia limitada de ocho meses".⁵⁷ Así como también tuvo de base el proyecto de Ley del Servicio Civil, formulado por el Partido Nacional Revolucionario en 1935.

⁵⁶ Citado por el Dr. José Dávalos Morales, pág. 47, Palabras por Lázaro Cárdenas durante su cuarto informe de Gobierno, rendido ante el Congreso de la Unión el día 1º de septiembre de 1938.

⁵⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. pág. 57.

Cuando dicho proyecto llega a discusión en el Senado, el Legislativo se pronuncia para que esos derechos se hicieran extensivos a todos los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. De este modo se fundamenta la generalización para incluir también a los trabajadores al servicio de los poderes, en palabras del senador Gonzalo Batista señala:

"Tan trabajador era el empleado público como el de cualquier empresa particular y debía gozar de igual derecho y de las mismas garantías que le otorgaba el precepto constitucional, ya que éstas son de carácter universal. La Constitución de la República no establece diferencia entre los hombres que trabajan; basta que un hombre aporte su esfuerzo para la creación o para la conservación de la riqueza, para que se le considere colocado dentro de las prerrogativas que conquistaron los hombres de la Revolución en los campos de batalla y que inscribieron en el artículo 123".⁵⁸

Este acuerdo estaba conformado de 75 artículos, ocho capítulos, un apartado de disposiciones complementarias y dos artículos transitorios. Sus capítulos atendían a los siguientes temas:

Del Servicio Civil. De las Comisiones del Servicio Civil. Del Ingreso al Servicio Civil. De las Vacaciones, Licencias y Permisos. De las Recompensas y Ascensos. De los Derechos y Obligaciones del Personal comprendido en el Servicio Civil. De las Sanciones. De la Separación del Servicio Civil y Disposiciones Complementarias.

⁵⁸ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Sesión celebrada el día 21 de diciembre de 1937, p. 30.

6. Estatuto de 1938.

Este estatuto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de diciembre de 1938, define al trabajador al servicio del Estado como "toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".⁵⁹

El artículo 3º del estatuto establecía que:

"La relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores".

Así también dividía a los trabajadores de base y de confianza y los artículos 7 y 8 establecían que no serán renunciables las disposiciones del estatuto que beneficien a los trabajadores y que la Ley Federal del Trabajo sería supletoria. También establecía los requisitos que debían cubrir los nombramientos de los servidores públicos, fijando la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, regulando el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho a huelga, establecía el Tribunal de Arbitraje para dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores y el procedimiento a seguir ante el Tribunal.

Así también, dicho ordenamiento establecía que las disposiciones que beneficiaran a los trabajadores no eran renunciables y la Ley Federal del

⁵⁹ Citado por el Dr. Miguel Acosta Romero, op. cit., pág. 57.

Trabajo sería supletoria. En este orden enumeraba los requisitos para los nombramientos de los servidores públicos, fijaba la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, regulaba el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho a huelga, establecía el Tribunal de Arbitraje para dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores, además del procedimiento a seguir ante el propio Tribunal.

Así en el Estatuto de 1938 nació una nueva jurisdicción del trabajo burocrático, permitiendo a los empleados públicos la defensa de sus derechos ante los órganos respectivos. En general, contenía derechos esenciales, pero sólo para los trabajadores de base.

Posteriormente vinieron unas reformas al estatuto, de fechas 4 de abril de 1941 y 30 de diciembre de 1947, pero la lucha de los trabajadores al servicio del Estado dio sus frutos hasta que se elevó a rango constitucional dicho estatuto en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Comenzaremos explicando la aparición del llamado Código Federal del Trabajo, de Emiliano Portes Gil, que parte de la reforma a la fracción X, del artículo 73 Constitucional efectuada en 1929, disponiendo que correspondería al Congreso Federal expedir la Ley Federal del Trabajo, abrogando desde esa fecha la facultad de legislar en esa materia a los Estados, por lo que en ese año se somete a la aprobación de las Cámaras el proyecto de Código Federal del Trabajo, antecedente directo de la Actual

Ley Federal del Trabajo; en este proyecto se sostuvo un criterio *sui generis*, que consistió en considerar al Estado como patrono cuando tiene a su cargo empresas o servicios que pueden ser desempeñados por particulares.

Para determinar la naturaleza de la relación jurídica de los empleados públicos con el Estado, al estimar que no es posible extender a todos los trabajadores del Estado "los beneficios del artículo 123 Constitucional, parte de tres conceptos fundamentales:

- a) El que se considera que debe conceptuarse a los servidores del Estado, en el mismo nivel de los empleados que prestan sus servicios en las empresas privadas por lo que deben quedar protegidos por la Ley Federal del Trabajo, teniendo el derecho de ingresar a los sindicatos y éstos formar parte de confederaciones para defender debidamente sus derechos de clase.
- b) Otros que sostienen que los empleados del Estado al ingresar a prestar sus servicios mediante contrato de trabajo o de servicios, contrato que tiene las mismas características de la ley, (generalidad, abstracción, impersonalidad, permanencia y que pueden ser modificables en cualquier tiempo) puesto que los nombramientos han sido creados y determinados por la Ley, por lo que los servidores públicos no presentan las características de los trabajadores, y en consecuencia carecen del derecho de asociación para oponerse al Estado.
- c) Finalmente, otro que es el que adopta el proyecto que afirma que el nombramiento carece de las características de un verdadero contrato

de trabajo, en cuanto a su forma y contenido, el Estado en múltiples ocasiones enrola a trabajadores por tiempo fijo y obra determinada mediante verdaderos contratos de trabajo y por lo tanto estos trabajadores deben quedar protegidos por la Ley Federal del Trabajo, e incluso pueden hacer uso del arma primordial de la clase trabajadora como es el derecho de huelga, por lo que debe establecerse con claridad en qué caso se trata de funcionarios, nombrados por el titular del Poder Ejecutivo en uso de la facultad de nombramiento que le otorga la fracción II del artículo 89 Constitucional, y en qué caso de simples trabajadores del Estado.⁶⁰

Como antecedentes de esta Ley, encontramos los siguientes:

Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes, de 6 de marzo de 1928; Ley Reglamentaria del artículo 123 y párrafo primero del artículo 4º Constitucional del Estado de Chiapas, de 28 de febrero de 1927; Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua de 5 de julio de 1922; Ley del Descanso Dominical del Estado de Hidalgo, de 21 de abril de 1925; Código del Trabajo del Estado de Puebla, de 14 de noviembre de 1921; el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, expedido por el Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez, el 9 de abril de 1941 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril del mismo año; Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado por el General Lázaro Cárdenas y publicado el 5 de diciembre de 1938; el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, expedido el 4 de abril de 1941 y publicado el 17 de abril del mismo mes y año.

⁶⁰ VELASCO VAZQUEZ, Jorge. Omisión de Tutela Jurídica para el Empleado de Confianza de la Administración Pública, UNAM, 1969, Pág. 16.

Por último, esta ley viene a reglamentar al apartado B del artículo 123 constitucional, promulgada el 27 de diciembre de 1963, abrogando el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión de 17 de abril de 1947. Ley que ha sufrido alrededor de diecisiete reformas, siendo la última hasta este día la del 7 de diciembre de 1987.

8. Leyes y acuerdos en materia burocrática.

Existe otro tipo de leyes y acuerdos en materia burocrática que han tenido vigencia para regular las relaciones burocráticas. Dentro de éstos menciona el Dr. Miguel Acosta Romero los siguientes:

1. Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
2. Ley Reglamentaria de la fracción XII bis del apartado B del artículo 123 Constitucional (Ley Laboral Bancaria).
3. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
4. Reglamento Interior de Órganos de Gobierno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
5. Reglamento Financiero del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
6. Reglamentos de Prestaciones Económicas del ISSSTE.
7. Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
8. Tablas anexas a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

9. Ley a favor de los veteranos de la Revolución como servidores del Estado.
10. Ley de premios, estímulos y Recompensas Civiles.
11. Ley Federal de los Servidores Públicos.

Los acuerdos en materia burocrática son los siguientes:

1. Acuerdo por el que se establecen normas para la presentación de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos que determina la ley.
2. Acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades en lo referente a familiares de los servidores públicos.
3. Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal.
4. Acuerdo por el que se establece la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos del Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
5. Acuerdo sobre el Seguro Colectivo de Vida de los Trabajadores de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
6. Acuerdo por el que se faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto y al Departamento del Distrito Federal para que celebren respectivos convenios con la aseguradora Hidalgo, S.A.,

- a fin de establecer nuevas bases para el Seguro de Vida Colectivo en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado.
7. Estatutos de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.
 8. Reglamentos de los Comités Estatales y Municipales de la FSTE.
 9. Reglamento General de las Asambleas Sindicales.
 10. Estatutos de la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios.⁶¹

8. Principales reformas al artículo 123 Constitucional.

Han sido alrededor de 37 reformas que ha sufrido a lo largo de los años este artículo, pero para efectos de este trabajo sólo se tratarán las que considero de mayor importancia para el tema de esta investigación.

Como ya he mencionado, el 6 de septiembre de 1929 se reforma el artículo 123, con el objeto de implementar la federalización de la legislación del trabajo que deroga la facultad de las entidades federativas de legislar en materia de trabajo.

Otra reforma de esta misma fecha es la fracción XXIX para declarar de utilidad pública la Ley del Seguro Social. Así mismo, la reforma a la fracción XVIII de fecha 31 de diciembre de 1938, hace extensivo el derecho de huelga a los obreros de los establecimientos fabriles militares del gobierno de la República, a quienes hasta ese momento se les había negado. Posteriormente se adiciona la fracción XXXI para establecer un sistema competencial de doble aplicación (federal – local) de las normas de

⁶¹ Decreto de 1960 citado por el Dr. Acosta Romero, Miguel. Op. cit., págs. 60-61.

trabajo, a través de la determinación de las materias que excepcionalmente corresponde conocer a las autoridades federales.

Una de las principales reformas al artículo 123 Constitucional considero que fue la de 5 de diciembre de 1960, en la que se divide dicho ordenamiento, el apartado A, compuesto del texto vigente del artículo 123 y el apartado B, integrado por catorce fracciones.

La reforma a la fracción III, de fecha 21 de noviembre de 1962, consistió en aumentar la edad mínima para ingresar a trabajar de 12 a 14 años.

De esta manera el 21 de noviembre de 1962, se determina que la Ley ^{establecerá} ~~determinará~~ los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización, lo que viene a ser la excepción al principio de estabilidad absoluta en el empleo. En reforma de esta misma fecha se adiciona la fracción XXXI del apartado A, que consigna una lista a las industrias cuya competencia es exclusiva de la Federación, tales como la petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, etc.,

Por otro lado, el 14 de febrero de 1972 se adiciona la fracción XII del apartado A, que se refiere a la vivienda de los trabajadores; creando un sistema habitacional a base de aportaciones de los patrones, que integran un fondo nacional de vivienda, y establece como de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo de integración tripartita que administre los recursos del fondo. Y en noviembre de ese mismo año se hace extensiva esta disposición a los trabajadores del apartado B.

Para el 31 de diciembre de 1975, se reforma la fracción II, del apartado A, en el sentido de igualdad del varón y la mujer en materia laboral, especialmente, ya no se prohíben las labores que sí lo estaban en algunos rubros.

La adición a la fracción VIII del apartado B, para establecer como criterio, en los casos de ascenso dentro del trabajo burocrático, que en igualdad de condiciones tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos de su familia.

El 19 de diciembre de 1978, se adiciona el proemio del apartado A, con un párrafo inicial a fin de establecer para toda persona el derecho al trabajo digno y socialmente útil, por medio de la promoción de la creación de empleos y de una organización social para el trabajo.

La adición de que las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores, según lo dispuesto en la fracción XIII bis del apartado B, cuya adición es de fecha 20 de agosto de 1993.

9) El apartado B.

El texto original del apartado B del artículo 123, por su importancia se transcribe y se muestra en el anexo 2 de la presente tesis, sin embargo se comentan cada una de las fracciones que lo integran para su mejor comprensión.

En las primeras dos fracciones, tenemos que se establece la jornada máxima establecida para los trabajadores al servicio del Estado, así como de un día de descanso por cada seis días. Como nos podemos dar cuenta, la naturaleza de este apartado tiende a proteger a estos trabajadores de las jornadas continuas y agotadores a que pudieran someterse en un momento dado, tan es así que para el 28 de diciembre de 1972 se estableció la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de la administración pública, cuya relación sea regida por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es decir instituye una mayor prerrogativa para dichos trabajadores, ya que con dos días de descanso se estará en aptitud de entregarse al máximo de su capacidad, a las labores que les han sido encomendadas y así lograr un mejor rendimiento humano mediante jornadas de trabajo más productivas, que le impriman al sector público mayor racionalidad y dinamismo.

Así mismo, la fracción III de este apartado nos tutela un derecho mucho más amplio a los trabajadores del apartado A, como es las vacaciones mínimas establecidas para estos trabajadores que son de 20 días al año, pudiéndose disfrutar de ellas después de los seis meses de servicio consecutivo, pues para los trabajadores del apartado A, la ley marca sólo 6 días como mínimo después del primer año de servicio que se podrán ir incrementando gradualmente conforme lo establece la Ley Federal del Trabajo.

La fracción IV de este apartado resguarda la estabilidad del salario, mientras éstos se vean establecidos dentro del presupuesto respectivo, así como que los salarios mínimos no podrán ser inferiores a los estipulados para los trabajadores en general; y después de las reformas del 27 de

diciembre de 1961 se le agrega la frase "en el Distrito Federal y en las entidades de la República".

La fracción V, establece una de las más dignas disposiciones para los trabajadores, como es "a trabajo igual corresponderá salario igual sin tener en cuenta el sexo", por supuesto tomando en cuenta el distinto costo medio de la vida en diversas zonas económicas de la República, según lo establece el artículo 35 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En la fracción VI del apartado en estudio, salvaguarda que el salario no pueda ser objeto de retenciones, descuentos, deducciones o embargos en los casos previstos en las leyes, esto es en los casos que expresamente establezca la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 38 del mencionado ordenamiento.

La fracción VII del mismo apartado B, establece la designación de personal mediante sistemas para apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, para lo que se prevé el establecimiento de llamadas "escuelas de administración pública", con el objeto de que los empleados públicos se capaciten, formen y actualicen sus conocimientos sobre administración, pero no sólo eso, sino que como bien lo menciona el Dr. Carlos Morales Paulín, el Estado organice institutos dedicados a capacitación de los empleados públicos, ya que "si bien los conocimientos sobre administración son relevantes para mejorar el ejercicio público, también existen rubros como la técnica legislativa y judicial que merecen atención".⁶²

⁶² MORALES PAULÍN, Carlos A. Op. cit., pág. 51.

Considero que es de especial importancia la capacitación para los trabajadores al servicio del Estado y del Distrito Federal, porque en la Administración Pública, uno de los factores principales son los recursos humanos, por lo que a la fecha se han venido estableciendo diversos medios que ayudan a que esta disposición tenga la mejor utilidad práctica posible.

La importancia de la fracción VIII, radica en el derecho de escalafón, con el objeto de que los ascensos se otorguen en función a los conocimientos y en general a la capacidad y antigüedad, dándoseles prioridad a los que sean la única fuente de ingreso en su familia. Lo anterior es de suma importancia, porque da la pauta para la instauración de un buen servicio civil de carrera, en beneficio no sólo del trabajador sino también de la sociedad misma a la que sirve, ya que el ascenso es un derecho establecido en la figura del escalafón, que posteriormente se estudiará al tratar la situación actual de los trabajadores al Gobierno del Distrito Federal.

Así, la fracción IX del apartado en comento, garantiza un gran principio en materia laboral, al referirse a la estabilidad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado, ya que estatuye que "los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley", ésta es en la actualidad la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De igual manera, se establece la opción de que ante un despido injustificado tratándose de trabajadores de base, puedan optar por la reinstalación en su cargo o por la indemnización correspondiente y aun suprimiéndose las plazas, los trabajadores afectados tengan derecho a otra

plaza equivalente a la suprimida o bien la indemnización dispuesta por la ley.

La fracción X del apartado B del artículo en comento, establece el derecho de asociación de los servidores públicos, o bien el derecho a la sindicalización, así como del derecho de huelga que previo al cumplimiento de los requisitos estipulados en la ley cuando se violen de manera general y sistemática los derechos consagrados en este apartado y artículo. Mismas figuras que se estudiarán a detalle en el capítulo 3 de este estudio.

La fracción XI del multicitado apartado B del artículo 123, garantiza la seguridad social de los servidores del Estado, que en cada uno de los incisos establece los diferentes ramos que abarca la seguridad social, que posteriormente se hará el estudio pormenorizado de los mismos, con la observación de que prácticamente son idénticas dichas disposiciones con el artículo 123 apartado B actual.

La fracción XII, regula acerca de los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, mismos que serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, salvo los que versen entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dedica sus artículos 152 al 161 a los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus empleados.

La fracción XIII del apartado B, establece el régimen jurídico burocrático de las fuerzas armadas, de las fuerzas de seguridad pública y del servicio exterior mexicano, que según el artículo pueden regirse por sus

propias leyes, gozando de derechos de seguridad social, como en el caso del ISSFAM, que es el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México. Cabe mencionar que actualmente esta fracción tiene un numeral Bis, incorporado en 1982, para los empleados de las Instituciones bancarias propiedad del Estado.

Por último, la fracción XIV del apartado B del artículo 123 Constitucional se refiere a los trabajadores de confianza, tema polémico y controversial, ya que se ve desde entonces un claro desvanecimiento de las anteriores garantías en perjuicio de los trabajadores que la ley considera de "confianza", ya que hace presuponer que solamente gozan de la protección al salario y de la seguridad social, y no de otros más, al respecto el Dr. Miguel Acosta Romero afirma que:

"Creemos que no hay razón jurídica fundada para excluir a los funcionarios y trabajadores o empleados de confianza, de la aplicación de los principios contenidos en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, en lo que sean compatibles 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 los que posiblemente descansa la labor de mayor responsabilidad y conocimientos, dentro de los órganos del Estado"⁶³

⁶³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Tercera edición, Porrúa México, 1979, pág. 723.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

B. Del Gobierno del Distrito Federal

10) La Ciudad de México durante la independencia.

Derivado de la iniciación de la independencia de México respecto a España empieza desde el movimiento de resistencia contra los franceses que se organizan en la península española y con la convocatoria a las Cortes de Cádiz a todas las provincias hispánicas.

Nettie Lee Benson en su obra *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, sostiene que "los auténticos orígenes de la conformación de México en un Estado Federal, están precisamente en la "diputación provincial", creada para la elaboración de la Constitución de Cádiz, más que en una imitación extralógica del sistema adoptado por los estadounidenses"

La situación que vivía España con Napoleón y sus tropas, orilló a otorgar a los diputados representantes de las provincias americanas una personalidad jurídica diferente traducida en igualdad. Pero el gobierno español al pensar únicamente en recuperar la soberanía española sobre sus territorios invadidos, mientras que los americanos estaban bajo la influencia ideológica que los empujaba a buscar la conquista de la igualdad de derechos políticos, con todas las consecuencias que ello implicaba. A la Nueva España la dividieron en seis Diputaciones Provinciales; una para la Ciudad de México, otra para San Luis Potosí, en Guadalajara, otra para Yucatán y una más para Monterrey. Luego si la Constitución de Cádiz declaró a cada diputación políticamente independiente de las demás y que de acuerdo a dicha constitución también era facultad de las diputaciones

provinciales el "cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme á lo prevenido en el artículo 310".⁶⁴

Posteriormente se concede el derecho al sufragio inédito no sólo en las colonias sino en España misma.

Así, la figura del Jefe Político y Capitán General vinieron a sustituir a la del virrey; luego entonces la figura del Jefe Político en la Ciudad de México, que reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango, porque cada provincia gozaba de una independencia completa frente a las demás.

La Constitución de Cadiz tuvo efectos jurídicos y políticos en las colonias incalculados. "La Nueva España llevaba casi 10 años de agitación y violencia, que obviamente recibirían un nuevo impulso revolucionario, al lograr un reconocimiento formal las disposiciones gaditanas que estaban inspiradas muchas de ellas en el pensamiento francés."⁶⁵

La dualidad de los ejércitos realista y libertador, en la consumación de la independencia aunada a la figura política de Agustín de Iturbide, consiguieron crear un Estado autónomo que "capitalizó las circunstancias para establecer un imperio, en el recién creado Estado independiente".⁶⁶

⁶⁴ Constitución Política de la Monarquía Española, Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, Lex Nova, España, 1997.

⁶⁵ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa, Porrúa, 2001, pág. 25.

⁶⁶ *Ibid.* pág. 25.

A partir de febrero de 1821, con el nombramiento de Don Agustín de Iturbide como primer Jefe del Ejército de las Tres Garantías, se reúne con él Juan O'Donojú, quien había sido nombrado Gobernador General de la Nueva España, para firmar los Tratados de Córdoba, que aceptaban por parte de España la independencia, quedando a salvo los derechos de la casa reinante española. "El 28 de septiembre se emite el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, que para no variar, designa como su capital a la Ciudad de México, donde se convoca, desde luego, a elecciones para la conformación de un Congreso que debía redactar una Constitución".⁶⁷

11) **Adopción del Federalismo en México.**

En el momento que México se emancipa de España, y alcanza su independencia política, los integrantes de los principales grupos ideológicos en aquella época, plantean su proyecto de nación ante la sociedad y los principales foros políticos, intentando por todos los medios convencer para realizarlo. Así, mientras en el primer Congreso Constituyente el punto central de debate fue elegir entre república y monarquía, en el segundo constituyente se pronunció la decisión federalista dominando a los partidarios del centralismo.

La culminación de tan importante determinación, es producto del inicio de un intento autonomista al interior del país, que se dice que "dio paso a las proclamas de autodeterminación independiente y soberana de los Estados"⁶⁸ como sucedió en las provincias internas de Occidente, Michoacán, Querétaro, Jalisco, Zacatecas y Colima. A pesar de los

⁶⁷ CALZADA PADRÓN, Feliciano. *Derecho Constitucional*. Harla, México, 1990, pág. 67.

⁶⁸ SOBERANES, José Luis. *Una Aproximación a la Historia del Sistema Jurídico Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pág. 120.

pronunciamientos de estas provincias al respecto, no tuvieron la fuerza suficiente y el reconocimiento para ser consideradas auténticos Estados independientes.

Sin embargo, el movimiento autonomista estaba latente, y de no lograr una salida satisfactoria, se hubiera iniciado un conflicto armado contra el poder del centro. En este orden de ideas de soberanía y otros principios políticos jugaron un invaluable papel, dado que a merced de ellos se acordó la forma del Estado mexicano, "es como nace formalmente el pacto federal, de manera dialéctica, de un forcejo doctrinal, mejor dicho, político, puesto que la inmensa mayoría tienen una misma noción acerca de la soberanía...detrás de esta dialéctica política están los hechos, los acontecimientos derivados de la rebelión de Veracruz y el Plan de Casa Mata, que respaldan y dan firmeza al planteamiento político, al triunfo de esa actitud intransigente de las provincias, para estas fechas ya erigidas en estados libres y soberanos en el más amplio sentido de las palabras".⁶⁹

Las partes que lo integran desde ese entonces se consideran Estados libres, autónomos y soberanos, con la salvedad de los periodos en que rigieron los gobiernos de corte centralista. Bajo este contexto, el federalismo mexicano adoptó desde un principio una especie de descentralización cuyo sustento radicaba en la formalidad pero no en la realidad, derivada de la imitación de instituciones de Estados Unidos de Norte América. Así teóricamente el federalismo presupone una forma de Estado opuesta al centralismo, caracterizada por ser "*un territorio propio constituido como*

⁶⁹ BARRAGÁN BARRAGÁN, José. Introducción al Federalismo, (la formación de poderes en 1824), UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990, pág. 55.

*unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros*⁷⁰ en donde cada uno de ellos goza de autonomía en su régimen interior, según se establece en el pacto federal que le da vida, este es el modelo que da origen al federalismo norteamericano, una vez que los nacientes estados deciden agruparse política y jurídicamente.

12. El Distrito Federal en la Constitución de 1824.

El primero de abril de 1824, se inició el debate sobre el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, así el 18 de octubre de 1824 reinicia la discusión para determinar legalmente que se erigiera a la Ciudad de México como zona federal. Así también se configuraron dos corrientes ideológicas respecto a la instrumentación del estatuto jurídico, una, de corte federalista, encabezada por Ramos Arizpe, y otra, de corte centralista, representada por Fray Servando Teresa de Mier; se concluyó con la designación del primero como presidente de la Comisión de Constitución en el Congreso Constituyente, quien al presentar su proyecto, fue aprobado el 3 de octubre de 1824 y publicado el día 25 del mismo mes y año, bajo el título de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en este orden la Constitución de 1824, en su artículo 50 fracción XXVII, consignaba como facultad del Congreso General la de "elegir un lugar que sirva de sede a los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado".⁷¹ A pesar de que el artículo 5º de dicha Constitución no menciona al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, se puede afirmar que el Distrito Federal se crea formalmente con esta disposición.

⁷⁰ PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Teoría del Estado*, vigésimo segunda edición, Porrúa, México 1988, pág. 463.

⁷¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., pág. 54

Para aclarar un poco esta determinación, es importante tener en cuenta los argumentos que se manifestaron en la Sesión del 23 de octubre de 1824, en las que se menciona lo siguiente:

"Presidente Sr. Ramos Arizpe

La comisión especial encargada de abrir dictamen sobre las proposiciones de varios Diputados relativas á que se designe el lugar en que deban residir, según la facultad 28ª del art. 5º de la Constitución, los Supremos Poderes de la Federación, las ha examinado atenta y escrupulosamente, y después de haber expresado las razones que podían alegarse en pro y en contra, se ha resuelto presentar á V. Sob. el resultado de sus observaciones... la comisión presenta á la consideración del Congreso las siguientes proposiciones.

1ª. El lugar que servirá de residencia á los supremos poderes de la federación, conforme á la facultad 28ª. Del art. 5º de la Constitución, será la ciudad de México.

2ª. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas."

La vigencia de esta Ley Suprema se extendió hasta 1835, suspendida debido a la fuerza predominante de los conservadores.

Sesión del 29 de octubre de 1824.

Se puso a discusión el artículo 1º del dictamen sobre que México sea ciudad federal, el cual dice así: "el lugar que servirá de residencia á los Supremos Poderes de la Federación, conforme á la facultad 28 del art. 50 de la Constitución, será la Ciudad de México".

El Sr. Becerra dijo: "...quisiera yo que V. Sob. se sirviera declarar no haber lugar a votar sobre el dictamen, y que volviera á la comisión para que reformándolo consulte la permanencia de los supremos poderes en esta capital sin la salida de los del estado proponiendo en un reglamento todo lo que se deba practicar..."

Sesión del 30 de octubre de 1824.

Bajo la presidencia de Miguel Ramos Arizpe continuó la discusión del art. 1º del dictamen sobre que México fuera declarada ciudad federal.

El artículo fue aprobado por mayoría en votación nominal.

Sesión del 15 de noviembre de 1824.

Como presidente Valentín Gómez Farías, continuó en lo general la discusión del dictamen de la comisión encargada de abrirla sobre ciudad federal.

Declarado suficientemente discutido, se acordó que la votación fuera nominal estando la mayoría por la afirmativa.

Por decreto de 18 de noviembre de 1824, promulgado por el presidente Guadalupe Victoria, el 20 de noviembre del mismo año, contiene primordialmente los siguientes puntos:

1. *El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la federación conforme a la facultad 28ª del Artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México.*
2. *Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de acción de dos leguas.*
3. *El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.*
4. *El gobierno político y económico del expresado distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley.*
5. *Ínterin se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.*
6. *En lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.*
7. *En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con la presente.*
8. *El Congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar su traslación.*
9. *Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.*
10. *Tampoco se hará en lo respectivo a los Tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito hasta que sean arreglados por una ley.⁷²*

⁷² CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. Op. cit., pág. 66.

Es importante destacar que el primer Gobernador que tuvo la Ciudad de México, como Distrito Federal, fue José María Tornel y Mendivil, a quien se le designó con carácter de interino.

Se dice que inicialmente el Distrito Federal se constituía con sólo dos leguas. "Es importante notar que aquel Distrito Federal de 1824 llegaba por el sur hasta el Circuito Interior y Viaducto Tlalpan, por el poniente hasta El Toreo de Cuatro Caminos, por el norte hasta el río de los Remedios y por el oriente incluía el Aeropuerto actual. Asimismo, la Ciudad de México tenía como límites al sur la calle de Dr. Liceaga con dos prolongaciones a lo largo del Viaducto Tlalpan y de la Calzada de la Viga, al oeste la calle de Bucareli y una prolongación de ambos lados del camino a Tacuba hasta el Circuito Interior, Palacio Legislativo actual".⁷³

13. El Distrito Federal en la Constitución de 1857.

En el Congreso Constituyente de 1856 se discutió nuevamente sobre el lugar de residencia de los poderes federales y los derechos políticos de la ciudadanía de la capital del país. En cuanto al primer punto, se propusieron para tal objeto el estado de Querétaro y la Ciudad de Aguascalientes.

En este orden se transcribirán las sesiones previas a la determinación y límites del Distrito Federal.

Sesión del 10 de diciembre de 1856

⁷³ Citado por el Dr. Raúl Contreras Bustamante, MCGOWAN Gerál, Luis. El Distrito Federal de dos leguas, como el estado de México perdió su capital, El Colegio Mexiquense, México, 1991, pág. 16.

"El Sr. Mata propuso para ordenar la discusión que el artículo se dividiera en cinco fracciones: "...4ª la erección del Estado del Valle, y 5ª el establecimiento del Distrito Federal en Querétaro".

La comisión accede a este deseo y somete a debate la idea de que el territorio que actualmente comprende el Distrito Federal se erija en Estado luego que deje de ser residencia de los supremos poderes.

Después hubo otras sesiones de diferentes fechas, todas ellas encaminadas a tratar el asunto relacionado con la institución del Estado del Valle y la separación de los poderes federales del Distrito Federal. A este respecto en forma sintetizada se resumirán las sesiones previas a la determinación del Distrito Federal.

En sesión de 12 de diciembre de 1856, se discuten los puntos respecto a la erección o constitución del Distrito en Estado, misma que redundó en que era necesario el cambio de residencia de los poderes federales, pero para ello debía consultarse al Congreso. Todas estas ideas básicamente dirigidas por los señores Mata, Prieto, Zarco y Guzmán, este último con la fuerte idea de que no obstante que se debía considerar a la Ciudad de México como estado, no podía considerarse a su vez como residencia de los Supremos Poderes. De este modo la situación era complicada debido a que no podía erigirse al Distrito como Estado, suspendiéndole sus derechos hasta en tanto se resolviera la salida de la residencia de los poderes federales a otro estado. Esta idea fue apoyada con diferentes matices por otros ponentes en la sesión, tales como el Sr. Moreno, Sr. Prieto, Sr. Olvera; sin embargo el Sr. Castillo Velazco, como representante del Distrito, rechazó enérgicamente las injuriosas especies

que se habían proferido contra la ciudad, ya que no existía incompatibilidad entre el poder local y el federal porque la Constitución determinaba la órbita de competencia que a cada uno correspondía.

En diversas sesiones, como la de 13 de diciembre de 1856, se discutía que la residencia de los poderes federales fuera en Querétaro, atendiendo a que el Valle de México tenía un ambiente de corrupción y que Querétaro contaba con aires más limpios y propicios, lo único que se rescata de esta sesión es que se declara subsistente el Estado de Querétaro, habiendo sido admitida esta adición y aprobada por unanimidad de 81 votos.

Posteriormente se discute lo relativo a la elección en el Distrito Federal de las autoridades políticas y municipales, dando como resultado de múltiples discusiones que el Distrito Federal obtenga libre su organización municipal, autoridades propias y rentas particulares, posteriormente se presenta una adición a los derechos obtenidos, resultando de ello la aprobación para que el Distrito nombrara a sus autoridades judiciales y que el Congreso designara rentas al Distrito. De esta forma se integraba el artículo 46 de la Constitución en los siguientes términos:

"El estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar, correspondiendo al Congreso de la Unión la facultad de decretar este traslado, según lo dispuesto por el art. 72 en su fracción V. En tanto los poderes radicarán en la ciudad de México, ésta representará el Distrito Federal, cuyo órgano legislativo sería el propio Congreso, según el artículo 72 que en su fracción VI disponía: el Congreso tiene facultad: IV. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales."

Así también los ciudadanos tenían el derecho de elegir a las autoridades políticas, municipales y judiciales de la propia entidad, así como a los diputados al Congreso de la Unión y posteriormente en 1874 el Distrito Federal podía acreditar al igual que los Estados, los miembros al Senado de la República.

14. El Distrito Federal en la Constitución de 1917.

Partiendo del proyecto de reforma a la Constitución de 1857, de fecha 1 de diciembre de 1916, se propugnó por la restauración del régimen municipal para estructurar jurídica y políticamente al Distrito Federal. De los principales proyectos de reforma era el artículo 73, que facultaba al Congreso en los siguientes términos:

1. Que el Distrito Federal se dividiera en Municipalidades, con la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos.
2. Cada municipalidad a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, a excepción de la municipalidad de México que estará a cargo de los comisionados que determine la ley.
3. Que el Gobierno y cada uno de los territorios estará a cargo de un Gobernador que dependerá directamente del Presidente de la República, con la peculiaridad de poder ser nombrados y movidos libremente por el Presidente de la República.
4. Los magistrados y Jueces de primera instancia del Distrito Federal y los de los territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, al igual que los de la Suprema Corte.

5. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios, estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la Ciudad de México, dependiendo dicho funcionario del Presidente de la República, el que lo nombrará y removerá libremente.

Las disposiciones referentes al Distrito Federal contenidas en el proyecto de Carranza, fueron asumidas por el Congreso Constituyente sin sufrir grandes modificaciones y plasmadas en la Constitución de 1917, salvo en lo propuesto para la municipalidad de la Ciudad de México, a la que el proyecto en su artículo 73 fracción VI, base 2ª, exceptuaba de contar con un ayuntamiento de elección popular directa.

"Artículo 43. Las partes integrantes de la federación son los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de Baja California y Territorio de Quintana Roo.

Artículo 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Artículo 52. Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a IV...

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1ª El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2ª Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3ª El Gobernador del Distrito Federal y los de los Territorios estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

4ª Los magistrados y los jueces de primera instancia del Distrito Federal y los de los Territorios serán nombrados por el Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios.

5ª El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios estará a cargo de un procurador general, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente."

A este respecto se presentaron debates al proyecto de Venustiano Carranza de 1917 iniciando por la fracción VI del artículo 73, respecto a la existencia del municipio libre para el Distrito Federal, situación que despertó contradicciones, ya que por una parte diputados como José Rodríguez Palavicini y Machorro argumentaban que el Municipio libre tendría conflictos con los poderes federales y pondría en riesgo al Presidente de la República, pero por otro lado y de manera más aguerrida estaban los diputados Heriberto Jara, Martínez de Escobar y Luis Espinoza para pronunciarse en contra de la supresión de la municipalidad ya que se atropellaban las instituciones democráticas, pues en esa lógica tendrían que suprimirse los ayuntamientos de los estados integrantes de la federación y que la

seguridad del presidente quedaría salvaguardada con el hecho de que la policía dependiera del Gobernador y no del ayuntamiento.

Ganando la idea de que la Ciudad de México contara con un ayuntamiento de elección popular directa, aunque esto duró muy poco tiempo porque posteriormente viene la reforma de 1928, que tiene especial importancia porque se refiere a la supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal, ya que en abril de 1928 el General Alvaro Obregón envió al Congreso una iniciativa de reforma constitucional sobre el régimen del Distrito Federal con el propósito de suprimir los ayuntamientos en el Distrito Federal, en donde básicamente se pedía que se reformaran las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República en los términos que siguen:

"Artículo 73.- El Congreso tienen (sic) facultad:

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

- 1. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determina la ley respectiva.*
- 2. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.*
- 3. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República por el conducto que determine la ley".⁷⁴*

A este respecto la Sala de Comisiones de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dio totalmente la razón al proyecto de reformas para el Distrito Federal por el que se pide principalmente la desaparición del D.F., como ayuntamiento. Sin embargo, la opinión en contra de don Vicente

⁷⁴ "Debates legislativos, 1928", Cuadernos de la Reforma política de la Ciudad de México, 12 de mayo de 1928.

Lombardo Toledano es respecto de la problemática que debe ser considerada desde 2 puntos de vista, primero el técnico, que la Ciudad como núcleo principal de las poblaciones circunvecinas debe tener una estructura u organización administrativa englobando cuestiones sociales, geográficas, económicas, políticas y morales.

Además que desde el punto de vista jurídico, la iniciativa era pequeña y que no abordaba todo el problema en su amplitud; pues no se debe dejar fuera el que se ajusten los límites políticos y la vida municipal del Valle de México, en forma integral, es decir desde el punto de vista social, económico, político y moral.

Así el municipio debe ser la base de la organización cívica del México, de ahí que no debiera tan fácilmente aniquilar el principio constitucional y revolucionario del municipio libre en el Valle de México. Manifestándose a favor de la población de la Ciudad de México, ya que ésta al no elegir un buen ayuntamiento, indudablemente no tendrá interés para elegir un buen diputado.

Posteriormente vinieron otras intervenciones a favor de la reforma, dando como resultado la votación de la mencionada reforma siendo el número de 174 votos contra 21 los que aprobaron la reforma, misma que entró en vigor el 1 de enero de 1929.

15. El Distrito Federal como Departamento Administrativo.

El 31 de diciembre de 1928, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, en la

que se ratifica la extensión del Distrito Federal fijando que dicha entidad se dividiría en un Departamento Central formado por las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac y por 13 delegaciones; Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Este mismo ordenamiento determinó que el órgano a través del cual el presidente ejercería el gobierno del Distrito Federal sería el Departamento del Distrito Federal, y que sus funciones las desempeñaría el Jefe del Departamento, mismo que, como ya lo expusimos anteriormente, sería nombrado por el Presidente de la República, así como los delegados, subdelegados y demás empleados que determinara la ley.

De esta manera se prevé dentro de este ordenamiento que la administración iba a estar auxiliada por el Consejo Consultivo del Departamento Central y los Consejos de cada una de las Delegaciones.

Los Consejos Consultivos tenían entre sus principales funciones:

1. Proponer al Departamento Central o a la Delegación correspondiente, la reforma a los reglamentos y a las medidas que estimasen pertinentes para el mejoramiento de los servicios públicos.
2. Inspeccionar los servicios legales, denunciar las deficiencias de los servicios y las faltas cometidas por los encargados de ellos; dar opinión fundada cuando así lo solicitara el Jefe del Departamento del Distrito Federal o los Delegados.

16. Facultades del Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo en la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 1917, tenía una conformación de municipios y ayuntamientos y posteriormente se concentraba el Ejecutivo en el Presidente de la República. Explicaremos primero lo contenido en la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 1917, que estableció en su artículo 6º las obligaciones del Gobernador del Distrito Federal que serían:

1. Promulgar y hacer cumplir las leyes federales;
2. Promulgar y hacer cumplir las leyes que expida el Congreso de la Unión para el Distrito Federal y Territorios de la federación;
3. Cumplir órdenes y resoluciones del Presidente de la República, siendo responsables de las que importen una violación de la Constitución Federal y de las leyes que de ella emanen;
4. Expedir con aprobación del Presidente de la República todos los reglamentos para los servicios públicos del Distrito Federal o Territorios.

Dentro de sus facultades de seguridad pública encontramos la guarda y seguridad de los caminos y desdoblados en el Distrito Federal y Territorios de la Federación, la que estaría a cargo de los gobiernos respectivos y que únicamente podían ser removidos por los mismos gobiernos, con excepción del Inspector General de Policía en el Distrito Federal y en cada Territorio.

De este modo la administración y organización política del Distrito Federal era a través de Municipios del Distrito Federal, que estarían a cargo

de un Ayuntamiento compuesto por miembros designados por votación popular directa conforme a las disposiciones de la ley electoral.

Así cada ayuntamiento de la Ciudad de México se formaría de 25 concejales y el de las demás municipalidades de 15 cada uno (art. 52). En éstas, la primera autoridad política local era el Presidente Municipal, a quien correspondía la obligación de hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, reglamentos, sentencias y demás disposiciones emanadas de la autoridad dentro de su circunscripción territorial.

Ahora bien, a partir de la reforma de 1928 en la que se suprime la existencia de municipios queda totalmente a cargo del ejecutivo el Presidente de la República, quien era al mismo tiempo gobernador de la Ciudad de México. Así dentro de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se crea el Departamento del Distrito Federal, quien tendría un Jefe, cuyo nombramiento y remoción quedó a cargo del propio Presidente.

17. Facultades del Poder Legislativo.

Como hemos visto, la función legislativa para el Distrito Federal, correspondía en la totalidad de materias al H. Congreso de la Unión, quien expedía tanto leyes para toda la República como aplicables únicamente en el Distrito Federal, lo que significó que fuera también el Congreso local del Distrito Federal, expidiendo leyes locales de aplicación para el Distrito Federal, tales como el Código Civil y el Código Penal; código de procedimientos civiles para el Distrito Federal y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Los primeros esbozos para que fuera la población del Distrito Federal quienes participaran en la elaboración de estas normas jurídicas locales, fue una reforma en 1977 que incluyó dos figuras jurídicas para que los ciudadanos del Distrito Federal participaran en las legislaciones para esta entidad, estas figuras son:

1. El referéndum.
2. La iniciativa popular.

Esta reforma decía en su artículo 73:

"El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1ª...

2ª. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale".

Así, se explica mediante dictamen de la Asamblea, qué debe entenderse por referéndum diciendo: "Por referéndum se entiende el acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos del gobierno".

Posteriormente vienen las discusiones de este proyecto de reformas, en donde se resalta principalmente el derecho de los capitalinos de participar en la elección de sus autoridades, argumentando que el referéndum dará a los ciudadanos del Distrito Federal la posibilidad de que sea sometido a su juicio todo aquel procesamiento que la ley determine en materia gubernativa y será una activa posibilidad de participación, la

Iniciativa popular para dar a los ciudadanos la posibilidad de influir en la toma de decisiones que a ellos les atañen.

Lo anterior se explica atendiendo que la reforma propone una relación ascendente y descendente de participación ciudadana, pues será ascendente cuando se trate de iniciativa y se denominará referéndum cuando viene de arriba para ser aprobada por la ciudadanía del Distrito Federal, siendo éste un paso importante en la democratización del Distrito Federal. Un argumento fuerte que expresó la diputada Ma. Elena Álvarez de Vicencio, referente a que no era suficiente que los ciudadanos del Distrito Federal participaran con iniciativa y referéndum, sino que también era necesario que se ofreciera una consulta para que el habitante del Distrito Federal reafirme si está de acuerdo o no con el nombramiento que el ejecutivo hace de su gobernante, además que cómo se iba a refrendar una ley si no se tienen representantes directos en el Congreso y continúa diciendo que esas figuras son sustitutos de la democracia y que no solucionarían en nada los problemas reales de los ciudadanos del Distrito Federal.

De esta manera el diputado Francisco Ortiz Mendoza se manifestó prácticamente en el mismo sentido, de que los ciudadanos refrendaran dicha ley, complementando que los ciudadanos del Distrito Federal sólo votarían las leyes y los reglamentos pero sin conocerlos a fondo, sin saber cómo los hicieron sin estudiarlos, llamando a estas figuras democracia semidirecta o bien semidemocracia. Hace también alusión a la no-existencia de partidos políticos en el Distrito Federal, siendo que tienen éstos hasta existencia constitucional. Bajo todas estas discusiones que se presentaron,

se aprueba con 152 votos a favor y 13 en contra, de dicha reforma por lo que se declara aprobada dicha reforma.

El último cambio trascendental en materia legislativa para el Distrito Federal, fue el hecho de poder expedir las propias leyes locales para esta entidad federativa, que fue hasta 1996, con la reforma política que se da, para el Distrito Federal y que se estudiarán en el siguiente capítulo.

18. Facultades del Poder Judicial.

Tratando históricamente al Poder Judicial para el Distrito Federal, como ya se había mencionado, estuvo a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con sus distintos nombres con los que fue conformándose. Al respecto encontramos que "con la independencia del país y el establecimiento del régimen federal se acordó que cada una de las entidades del país tuviera sus tres poderes locales: ejecutivo, legislativo y judicial; tal y como fue realizado en todas ellas; sin embargo por las propias características de la capital de la República, y al ser el asiento de los poderes, no se hizo lo mismo con el Distrito Federal pues en la capital las funciones de Tribunal de Alzada, se encomendaron a la Suprema Corte de Justicia; lo que llevó a cabo mientras a la Corte no le aumentó grandemente su quehacer propio de Tribunal Supremo de la Nación, lo que ocurrió cuando se instituyó el Juicio de Amparo a nivel federal; entonces se planteó la necesidad de crear un Tribunal de Alzada propio de la capital del país."⁷⁵

En este orden, el 23 de mayo de 1837, se promulga la Ley para el arreglo provisional de la Administración de Justicia de los Tribunales y

⁷⁵ AGÜERO AGUIRRE, Saturnino. Leyes y Reglamentos sobre la Administración de Justicia del Distrito Federal, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 1992, pág. XVIII

Juzgados del Fuero Común, reglamentándose el Tribunal Superior del Departamento de México.

El 23 de noviembre de 1855 se decreta la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, conocida como Ley Juárez misma que destaca por la creación del Tribunal Supremo del Distrito Federal, para lo cual disponía que la Suprema Corte de Justicia dejara de conocer los negocios comunes del Distrito Federal. Así el 4 de mayo de 1857, fue expedida una Ley para el Arreglo de los Procedimientos Judiciales en los Negocios que se seguían ante los Tribunales y Juzgados del Distrito y Territorios.

El Congreso Constituyente de 1916-1917, propuso que los magistrados y jueces de primera instancia para el Distrito Federal serían nombrados por el Congreso de la Unión, y en los recesos de éste por la Comisión Permanente, en los mismos términos que los Magistrados de la Suprema Corte. Disposición que se establece en la Constitución de 1917 título III, capítulo IV.

Posteriormente, se expiden diversas leyes orgánicas para regular el funcionamiento de los Tribunales del Fuero común para el Distrito Federal. De 1919, 1928, 1932, 1969, todas ellas estableciendo también la competencia por materia que desde un inicio era primordialmente del orden civil y penal.

19. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Hubo cuatro Leyes Orgánicas en el Distrito Federal. El 29 de diciembre de 1978, es publicada en el Diario Oficial de la Federación la cuarta y última Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en donde se establece igualmente que el Presidente de la República tendría a su cargo el gobierno del Distrito Federal, que ejercería por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, al cual podría nombrar y remover libremente.

Así también el Congreso de la Unión mantenía la facultad de legislar en todo lo relativo a esta entidad, según lo dispuesto en el artículo 5º de esta ley. El Ministerio Público estaría a cargo de un Procurador General de Justicia dependiente directamente del Presidente de la República, quien tendría la facultad de nombrarlo y removerlo libremente, en tanto que la función judicial quedaba a cargo de los Tribunales de Justicia del Fuero Común.

Por otro lado, esta Ley Orgánica, determinó también que los órganos de colaboración vecinal y ciudadana serían los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, los cuales presentarían su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones y cumplimiento de las obligaciones señaladas.

Al Consejo Consultivo correspondía, entre otras de sus atribuciones, colaborar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública y proponer a su consideración proyectos de leyes y reglamentos, y reformas o derogaciones de leyes y reglamentos vigentes en

el propio Distrito Federal y opinar sobre los nuevos proyectos, o sobre las reformas o abrogación de los ya existentes que procedan de las autoridades del Distrito Federal.

Posteriormente viene la reforma política que se da al Distrito Federal, suprimiendo la figura de Departamento del Distrito Federal, para darle otra naturaleza jurídica como veremos más adelante.

20. Reforma política del Distrito Federal.

El 25 de octubre de 1993, el presidente C. Carlos Salinas de Gortari emite un decreto que reforma los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 107 y 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que determinaron lo siguiente:

Las obligaciones de los mexicanos a contribuir en los gastos de la Federación, Distrito Federal, Estado o Municipio en que residan. (Art. 31).

Estableciendo la naturaleza jurídica de la Ciudad de México que es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Compuesta del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá el Estado del Valle de México con los límites y extensiones que le asigne el Congreso General. (Art. 44).

Las facultades del Congreso respecto al Distrito Federal, que básicamente son en el sentido de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como legislar en el Distrito Federal, salvo en las

materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes. (Art. 73 fracción VI y VIII).

Aprobar anualmente el monto de endeudamiento que deba incluirse en la Ley de Ingresos; que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y la entidades de su sector público.

Las facultades exclusivas del Senado, que son la de nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución.

La competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre uno o más Estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos.

Que el Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos.

El que el Estatuto de Gobierno lo expedirá el Congreso de la Unión, mismo que contiene: La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión, en materias del Distrito Federal; las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal que serán:

1. La Asamblea de Representantes,
2. El Jefe del Distrito Federal, y

3. El Tribunal Superior de Justicia

Además de establecer los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal; las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal.

Esta reforma política para el Distrito Federal, fue trascendental para el futuro de los habitantes de esta entidad, pero se necesitaba mayor seguridad jurídica para respaldar la transformación en la naturaleza jurídica del Distrito Federal, por ello se expide el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, norma fundamental de organización y funcionamiento esta entidad, cabe hacer mención que en dicho Estatuto, se continúan regulando por el apartado B del artículo 123, las relaciones del gobierno con sus trabajadores, cuestión que consideramos, debe dejarse como facultad de la Asamblea; ya que ésta puede legislar en materia de:

Administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; Legislar en las materias civil y penal, (podría añadirse la materia laboral) normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio; protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social; planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica;

Así también la Asamblea puede legislar en materia de vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal; sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Capítulo 3

Situación actual de la legislación laboral burócrata en el Distrito Federal

SUMARIO: 1. Naturaleza Jurídica del Distrito Federal; 2. La situación de los trabajadores al servicio del Estado; 3. Base constitucional de los trabajadores al servicio del Estado; 4. Integración del Gobierno del Distrito Federal; 5. Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 6. Integración; 7. Facultades; 8. Funcionamiento; 9. Procedimiento Legislativo; 10. Jefe de Gobierno del Distrito Federal; 11. Elección y ausencias; 12. Facultades y obligaciones; 13. Poder Judicial Local; 14. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; 15. Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; 16. Órganos administrativos en funciones jurisdiccionales; 17. Derechos y obligaciones de los servidores públicos; 18. Leyes burocráticas estatales vigentes; 18. Sindicatos de los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal; 19. Relación de trabajo en materia burocrática en el Distrito Federal; 20. Trabajadores de confianza del Gobierno del Distrito Federal

CAPÍTULO 3

SITUACIÓN ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN LABORAL BURÓCRATA EN EL DISTRITO FEDERAL

1. Naturaleza Jurídica del Distrito Federal.

Nos explica el artículo 44 de la Constitución, cuál es la naturaleza jurídica del Distrito Federal, ya que textualmente dice:

Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Es la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Así como ser una entidad federativa que tiene un gobierno local de acuerdo con el artículo 122.

Derivado de esta naturaleza y a pesar de tener sus propias autoridades locales, en el Distrito Federal también conviven los poderes federales, tales como:

Congreso de la Unión; Presidente de la República; Poder Judicial Federal quien sólo actúa en los casos establecidos en 31 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

De este modo, en el Distrito Federal se percibe una ambiente de reformas que conllevan a una autonomía plena de esta entidad, ejemplo de

esto, es la iniciativa de reforma política para el Distrito Federal, que se está estudiando en el Senado para su aprobación. Esta propuesta que envió la Cámara de Diputados en diciembre del año 2001 a la Cámara de Senadores fundamenta lo siguiente:

"La iniciativa sostiene que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes Federales, y que dicha naturaleza lo perfila como una entidad federativa *sui generis* en nuestro orden constitucional. Que tal carácter singular obliga a atender al Distrito Federal como una entidad distinta a los estados de la República, pues si bien ambos son partes integrantes de la Federación, el Distrito Federal sirve de asiento a los Poderes de la Unión y debe, por ello, estar sujeto a un régimen constitucional especial que garantice el funcionamiento seguro, eficiente y continuo de éstos.

En la justificación de la Iniciativa, los diputados de la Asamblea Legislativa, sostienen que el Distrito Federal, debido a su composición social, económica, y geopolítica debe ser entendido como un conglomerado urbano complejo y unitario, que exige un diseño institucional que responda a las necesidades de una ciudad única, con problemas y requerimientos urbanos que abarcan la totalidad de su territorio, y aún se expanden a las áreas conurbadas que componen la llamada zona metropolitana de la Ciudad de México.

Exponen que una ciudad única requiere instrumentos de gobierno interior que garanticen unidad, congruencia y continuidad territorial en su administración y en el diseño de políticas públicas.

Asimismo, los autores de la Iniciativa afirman que el Distrito Federal ha experimentado un proceso continuo de desarrollo en su vida política interna, siempre sirviendo al propósito superior de fungir como capital de todos los mexicanos, pero ampliando de manera gradual y persistente sus ámbitos de autonomía y de autogobierno. Señalan que el desarrollo democrático del Distrito Federal y la sociedad que lo compone se ha enfocado primordialmente a la apertura y promoción de nuevos espacios de representación y participación política de los ciudadanos, a fin de dotarlos con oportunidades plenas de acceso a las decisiones colectivas.⁷⁶

2. La situación de los trabajadores al servicio del Estado.

En primer lugar son regulados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

ARTÍCULO 1o.- La presente ley es de observancia general para los titulares:

1. Trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión,
2. Trabajadores del Gobierno del Distrito y Federal,
3. Trabajadores de las Instituciones que a continuación se enumeran:
 - a) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,
 - b) Juntas Federales de Mejoras Materiales,
 - c) Instituto Nacional de la Vivienda,
 - d) Lotería Nacional,

⁷⁶ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Distrito Federal, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del II. Congreso de la Unión. Págs. 2 - 3.

- e) Instituto Nacional de Protección a la Infancia,
- f) Instituto Nacional Indigenista,
- g) Comisión Nacional Bancaria y de Seguros,
- h) Comisión Nacional de Valores,
- i) Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas,
- j) Centro Materno-Infantil, "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil;

Así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Existe un punto importante, el hecho de que la relación jurídica laboral únicamente se encuentra establecido entre los titulares de las dependencias que se enlistaron anteriormente y los trabajadores de base:

ARTÍCULO 2o.- Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

Por otro lado, están los sindicatos a los que pueden integrarse los trabajadores al servicio del Estado. El derecho sindical regulado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 68 al establecer lo siguiente:

"En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurran varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario."

De la misma manera, existe disposición en la mencionada ley estableciendo que todos los trabajadores tienen derecho a formar parte de un sindicato de acuerdo a la dependencia a la que correspondan, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueren expulsados.

Así también los trabajadores al servicio del Estado tienen el Derecho a Huelga definida como la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que establece esta Ley, si el titular de la misma no accede a sus demandas.

Para mi punto de vista, de la misma manera que la ley tutela el derecho a la Huelga también lo limita al hecho de que se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 Constitucional; razón por la que considero que en realidad es muy difícil que pudiera darse tal situación de Huelga.

Entre otras prestaciones encontramos también el derecho de participar en el Fondo para la Vivienda (FOVISSSTE), con el objeto de que el trabajador, pueda adquirir una vivienda con un crédito acorde a sus necesidades y posibilidades de compra, para ello el artículo 38 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado faculta a realizar descuento de una parte de su salario para ser aplicado al pago del crédito en mención.

3. Base constitucional de los trabajadores al servicio del Estado.

En principio es el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero existen otras disposiciones dentro de

la misma Constitución que regulan a estos trabajadores, tal es el caso del artículo 3º fracción VIII, el artículo 115 fracción VIII, párrafo segundo, que dice:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias".

Así también el artículo 116, fracción V nos menciona que:

"El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas.

V. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

Este es el fundamento de que los Estados expidan normas de trabajo para los trabajadores a su servicio, y como el Distrito Federal no es considerado aún como un Estado, no es aplicable tal disposición, sin

embargo, si se hace una pequeña modificación al estableciendo que fueran las legislaturas de las entidades federativas las que expidan las leyes de trabajo entre la entidad y sus trabajadores, sería diferente la situación pues entonces el Distrito Federal podría legítimamente expedir su propia ley en esta materia.

También el artículo 123, apartado A fracción 31, inciso a), que dice:

"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley".

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

- a) Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo;

XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos

a:

- a).- Ramas industriales y servicios.

1.- Textil; 2.- Eléctrica; 3.- Cinematográfica; 4.- Hulera; 5.- Azucarera; 6.- Minera; 7.- Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus

formas y ligas y los productos laminados de los mismos; 8.- De hidrocarburos; 9.- Petroquímica; 10.- Cementera; 11.- Calera; 12.- Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas; 13.- Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos; 14.- De celulosa y papel; 15.- De aceites y grasas vegetales; 16.- Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello; 17.- Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello; 18.- Ferrocarrilera; 19.- Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera; 20.- Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; 21.- Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco; 22.- Servicios de banca y crédito.

b.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

La primera parte de este artículo es comprensible y justificada ya que en determinados rubros, el Estado tiene que mantener el control y vigilancia, mediante la reglamentación y expedición de leyes, pues es el mismo Estado el que Constitucionalmente les da el carácter de áreas prioritarias y estratégicas según el caso, pero en la segunda parte, los trabajadores del Distrito Federal, realizan sus funciones sirviéndole exclusivamente a éste y no a la de todo el Estado o Federación, y todo ello derivado de la cada vez mayor autonomía de esta Ciudad como entidad federativa. Por ello es otra propuesta que deje de mencionarse al Gobierno del Distrito Federal como dependiente de la Federación porque ya no lo es

por tanto no existe razón jurídica para que el se sigan regular por las mismas leyes que los trabajadores que sirven al Estado o Federación.

4. Integración del Gobierno del Distrito Federal.

El Gobierno del Distrito Federal está integrado de tres poderes:

El Ejecutivo a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; el Legislativo, integrado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y el Judicial, a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Así mismo la Administración Pública del Distrito Federal es central, desconcentrada y paraestatal de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal que son las que ya mencionamos en este trabajo.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación, estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.

Por otro lado, existen Tribunales de lo Contencioso Administrativo, que servirán para dirimir las controversias que surjan entre los particulares y la Administración Pública del Distrito Federal.

Así mismo, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece que la organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:

La legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicio público y en la administración de los recursos económicos de que disponga el Gobierno de la Ciudad. Este es buen principio regulado para el mejor desempeño de la organización política y administrativa en el Distrito Federal.

La existencia, integración, estructura y funcionamiento de órganos, unidades, dependencias centrales y entidades paraestatales, con ámbito de actuación en el conjunto de la Ciudad.

El establecimiento en cada demarcación territorial de un órgano político-administrativo, con autonomía funcional para ejercer las competencias que les otorga el Estatuto y las leyes.

La previsión de la actuación gubernativa con criterios de unidad, autonomía, funcionalidad, eficacia, coordinación e imparcialidad;

La planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la Ciudad, que considere la óptica integral de la capital con las peculiaridades de las demarcaciones territoriales que se establezcan para la división territorial.

La simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad en los procedimientos y actos administrativos en general.

La cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad pública y de impartición y procuración de justicia para la protección de las personas, sus familias y sus bienes.

La observancia, respeto y atención de recomendaciones por las autoridades y en general servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal, respecto de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano.

La formulación de políticas y programas de desarrollo económico, considerando las particularidades de la Ciudad y la congruencia de aquéllas con la planeación nacional del desarrollo.

La conjugación de acciones de desarrollo con políticas y normas de seguridad y de protección a los elementos del medio ambiente;

La definición de las políticas sobre finanzas públicas para asegurar la estabilidad financiera y solidez fiscal de la entidad, la equidad de la carga tributaria, la seguridad jurídica de los contribuyentes y la atención prioritaria de las necesidades sociales.

La juridicidad de los actos de gobierno, la revisión y adecuación de la organización de la administración, la programación de su gasto y el control de su ejercicio.

La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la Ciudad;

La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la Ciudad, en los términos que disponga el Estatuto y las leyes.

Por último la rectoría del desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como podemos observar la Administración Pública del Distrito Federal, se basa en 15 principios básicos que tienen mucho de contenido, mismo que se hace todo lo posible diariamente por que se cumpla, sin

embargo, existente todavía muchas deficiencias que se deben corregir atendiendo a la idea de mejoramiento de esta entidad como lo es el Distrito Federal.

5. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Dentro del Gobierno del Distrito Federal la Asamblea es una autoridad junto con el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, según lo establece el artículo 8 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Así mismo, tiene la función legislativa del Distrito Federal, pero sólo en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dentro de sus principales funciones están:

- a) Ratificar a los magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo nombrados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- b) Informar a los habitantes del Distrito Federal sobre las leyes y decretos que emitan la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión, respecto de las materias relativas al Distrito Federal.
- c) La Asamblea Legislativa debe acordar en sesión si se acude ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el procedimiento de controversias constitucionales contemplado en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Mexicanos.

Cabe mencionar que, es precisamente respecto a las facultades de la Asamblea Legislativa, que se está estudiando una reforma política para el

Distrito Federal que el Senado debe considerar para aprobar si la considera benéfica para la propia Ciudad.

6. Integración.

Como ha quedado explicado en el Capítulo de Conceptos la Asamblea Legislativa se integra por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados designados según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal; en estas elecciones sólo participan los partidos políticos con registro nacional.

"La elección de los diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, de acuerdo con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se sujeta a los principios de:

- a) Todo partido político para obtener el registro de su lista de candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal debe acreditarse que participa con candidatos de mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.
- b) Al partido político que por sí solo alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida, se le asignan diputados según el principio de representación proporcional.

De esta forma, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal duran en su encargo 3 años, además de considerar que por cada diputado propietario deberá existir un suplente.

7. Facultades.

Dentro de las más importantes encontramos las siguientes:

- a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación.
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
- c) Determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de la leyes de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea.
- d) Formular anualmente su proyecto de presupuesto y enviarlo oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.
- e) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa.
- f) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

- g) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.
- h) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal.
- i) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.
- j) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio.
- k) Normar la protección civil, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social, la salud y asistencia social, y la previsión social.
- l) Legislar en materia de planeación del desarrollo, en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.

- m) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos, legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios.
- n) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo, y función social educativa.
- ñ) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos.
- o) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal.
- p) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.
- q) Formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remite el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión.
- r) Recibir, durante el segundo período de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:
 - El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;

- El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de fuerza pública en el Distrito Federal;
 - El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y
 - El Contralor General de la Administración Pública del Distrito Federal;
- s) Citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades.
- t) Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados.
- u) Aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo.
- v) Conocer de la renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la que sólo se acepta por causas graves, y aprobar sus licencias.
- w) Decidir sobre las propuestas que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y ratificar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

- x) Remover a los Jefes Delegacionales, por las causas graves que establece el Estatuto, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la Legislatura.

- y) Las demás que se le confieran expresamente en la ley.

Podemos observar que las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a partir de 1996 fueron ampliándose para dar mayor sentido a la autonomía del gobierno del Distrito Federal, ya que también legisla la Asamblea en materia civil, penal, electoral local, fomento económico y protección de empleo.

Cabe mencionar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no participa en el procedimiento de reforma constitucional plasmado en el artículo 135 de la Constitución, situación diferente a la de las legislaturas de los Estados que tienen dicha facultad constitucional. A este respecto, considero que debiera incluirse dentro de sus atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el derecho de participar en la reforma constitucional que regula el artículo 135 de la Constitución Federal.

A continuación se transcribe una tesis de jurisprudencia que deja en claro la disposición constitucional respecto de la facultad de legislar del Congreso de la Unión en materias para el Distrito Federal:

"DISTRITO FEDERAL. AL CONGRESO DE LA UNIÓN LE CORRESPONDE LEGISLAR EN LO RELATIVO A DICHA ENTIDAD, EN TODAS LAS MATERIAS QUE NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONFERIDAS A LA ASAMBLEA

LEGISLATIVA POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende, por una parte, que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local y, por otra, que el ejercicio de la función legislativa está encomendada tanto al Congreso de la Unión como a la Asamblea Legislativa de la propia entidad, conforme al siguiente sistema de distribución de competencias: a) Un régimen expreso y cerrado de facultades para la citada Asamblea Legislativa, que se enumeran y detallan en el apartado C, base primera, fracción V, además de las que expresamente le otorgue la propia Constitución; y b) La reserva a favor del Congreso de la Unión respecto de las materias no conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa, como lo señala el propio dispositivo en su apartado A, fracción I; lo que significa que las facultades de la asamblea son aquellas que la Carta Magna le confiere expresamente y, las del Congreso de la Unión, las no conferidas de manera expresa a la asamblea.⁷⁷

8. Funcionamiento.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 38 establece que, la Asamblea cuenta con una mesa directiva conformada por un Presidente así como por los Vicepresidentes y Secretarios que dispone su ley orgánica.

⁷⁷ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Agosto de 1999, P.J. 49/99, página 546.

"ARTÍCULO 38.- *La Asamblea contará con una mesa directiva conformada por un Presidente así como por los Vicepresidentes y Secretarios que disponga su ley orgánica. Así mismo, dispondrá de las comisiones y unidades administrativas que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y que determine su presupuesto."*

La Asamblea se reúne a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, que puede prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año, y a partir del 15 de marzo de cada año, para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias, que puede prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Existe además la posibilidad de celebrar sesiones extraordinarias, cuya convocatoria es facultad de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa, a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

"ARTÍCULO 39.- *La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año, y a partir del 15 de marzo de cada año, para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año."*

Así mismo existen Comisiones de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es el órgano interno con funciones específicas durante los períodos de sesiones y los recesos de aquélla. Esta Comisión se integra de manera plural, por diputados electos por voto mayoritario del pleno de la Asamblea y es presidida por quien designan los miembros de dicha Comisión (artículo 50 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

De este modo en los recesos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Gobierno, además de las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la propia Asamblea, tiene las siguientes (artículo 51 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal):

- Acordar a petición del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o por excitativa de la mitad más uno de los diputados que la integran, la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa. La convocatoria precisará por escrito, el asunto o asuntos que deba resolver el pleno de la Asamblea y las razones que la justifiquen;

- Para los casos en que la Asamblea Legislativa deba designar un Jefe de Gobierno sustituto que termine el encargo y no se hallare reunida, la Comisión de Gobierno convocará de inmediato a sesiones extraordinarias;

- Recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a la Asamblea y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Asamblea a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones;

- Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los miembros de la Asamblea Legislativa.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se concluye que la Comisión de Gobierno no actúa como la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que actúa únicamente en los recesos de los períodos de sesiones, ya que precisamente son los artículos 41 y 61 del referido ordenamiento los que atribuyen el carácter de órgano interno de gobierno permanente de la Asamblea encargado de

optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la misma, y con tal propósito se reunirán cuando menos una vez al mes.

Por su parte, el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en su artículo 62 prevé la existencia de la Diputación Permanente, como órgano deliberativo de la Asamblea que durante los recesos de ésta, desempeña las funciones que señala la Ley Orgánica y el reglamento.

La Diputación Permanente se compone de 13 ministros, de los cuales 7 son diputados del grupo parlamentario mayoritario y los restantes 6 de acuerdo a la representación de cada uno de los grupos parlamentarios presentes en la Asamblea. La designación deberá ser hecha en la víspera de la clausura de sesiones ordinarias y sus integrantes durarán todo el período de receso aun y cuando haya sesiones extraordinarias.

Existen comentarios respecto de la justificación de la comisión permanente en el Distrito Federal, ya que se critican los periodos de sesiones ordinarias que son demasiado cortos para atender los problemas de la Ciudad de México.

“Actualmente, los argumentos para que subsista la comisión permanente, y de manera concreta en el Distrito Federal, ya no son vigentes por varias razones: la primera, radica en que los asuntos que demanda atender ese importante órgano colegiado con atribuciones que anteriormente pertenecían al Congreso de la Unión, no pueden esperar a periodos tan cortos de sesiones ordinarias, máxime si la ciudad de México padece de numerosos problemas en aspectos diversos, ya que el tiempo

que comprenden ambos períodos ordinarios apenas suman los cinco meses; la segunda, es que no hay pretexto como sí lo hubo en antaño de la dificultad de desplazamiento por cuestiones de vías de comunicación o transporte entre la sede del parlamento y el lugar de residencia de los electores, más aún a favor de los diputados capitalinos, es que todos son habitantes de la entidad...⁷⁸

9. Procedimiento Legislativo.

El derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal le corresponde a los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (la facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal); y a los ciudadanos del Distrito Federal, quienes a través de la iniciativa popular, pueden presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, de conformidad a las siguientes bases:

a) No pueden ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

1. Tributaria o fiscal, así como de Egresos del Distrito Federal;
2. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
3. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;
4. Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal, y

⁷⁸ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Régimen Jurídico del Distrito Federal, Porrúa, México, 2000, págs. 79-80.

5. Las demás que determinan las leyes.

- b) Una comisión especial integrada por miembros de las comisiones competentes en la materia de la propuesta, verifica el cumplimiento de los requisitos que la ley respectiva establezca, en caso contrario desecha de plano la iniciativa presentada.
- c) No se admite la iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa.

De acuerdo con el artículo 48 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se remiten para su promulgación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien puede hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término, haya la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución debe hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúne. De no ser devuelto en ese plazo, se entiende aceptado y se procede a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones debe ser discutido de nuevo por la Asamblea.

Si se aceptan las observaciones o si es confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los diputados presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se envía en los términos aprobados para su promulgación.

ARTÍCULO 48.- Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se remitirán para su promulgación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y

devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los diputados presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

10. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Constitucionalmente es el titular del ejecutivo del Distrito Federal y la administración pública de esta entidad, y recae en una sola persona elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos de este Estatuto y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal se realizará cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

El Jefe de Gobierno ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán

estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

Ahora bien, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo,

podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, de conformidad con el Estatuto de Gobierno, y

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

11. Elección y ausencias.

La elección de Jefe del Distrito Federal se realiza cada seis años, en la misma fecha en que se efectúa la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política y el Estatuto del Distrito Federal, se encargan de regular lo procedente en caso de ausencias o falta del Jefe del Distrito Federal, de esta forma:

Si al comenzar un período no se presenta el Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 5 de diciembre, se reputa como falta absoluta y se encarga de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal sustituto que termine el encargo.

En caso de falta temporal del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que no exceda de treinta días naturales, el Secretario de Gobierno en funciones se encarga del despacho de los asuntos de la Administración Pública del Distrito Federal por el tiempo que dure la falta.

Cuando la falta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sea superior a treinta días naturales, se convierte en absoluta y la Asamblea Legislativa designa a un sustituto que concluya el período respectivo.

Existe la posibilidad de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pueda solicitar licencia hasta de ciento veinte días naturales a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en este caso el Secretario de Gobierno en funciones queda encargado del despacho; para el caso de que al concluir el término de la licencia concedida no se presente el Jefe de Gobierno, se reputa como falta absoluta y la Asamblea Legislativa nombra un sustituto que concluya el encargo. (Artículo 62 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

En el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado hace el nombramiento en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a sus normas internas. El nombramiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal con carácter de sustituto para concluir el período, que hace el Senado de la República, es comunicado a los Poderes de la Unión y a los órganos legislativo y judicial del Distrito Federal.

Con la solicitud de remoción se da vista al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que en el término de diez días manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que estime pertinentes, debiendo formular la Comisión del Senado o de la Comisión Permanente que conozca del asunto, el dictamen respectivo dentro de los diez días siguientes.

La Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión deben acordar la remoción del Jefe de Gobierno y las causas graves para remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son:

- a) Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión;
- b) Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión;
- c) No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello;

- d) Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público, y
- e) Las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público.

12. Facultades y obligaciones.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la administración pública del Distrito Federal,

La Secretaría de Finanzas le debe:

- Formular y someter a la consideración del Jefe de Gobierno el proyecto de los montos de endeudamiento que deben incluirse en la Ley de Ingresos, necesarios para el financiamiento del presupuesto;

- Formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos y presentarlo a consideración del Jefe de Gobierno, considerando especialmente los requerimientos de cada una de las Delegaciones;

A la Contraloría General del Distrito Federal corresponde:

- Aprobar, en caso de que se requiera conforme a las normas y objetivos que establezca, la contratación de profesionistas independientes, personas físicas o morales, para realizar trabajos en materia de control y

evaluación de la gestión pública en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal;

- Celebrar convenios de coordinación, previa autorización del Jefe de Gobierno, con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas funciones;

- Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fue confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, debe ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

- Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

- Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no

estén previstas de manera distinta por la Constitución o las leyes correspondientes;

- Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, de conformidad con el Estatuto de Gobierno;

- Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la República;

- Nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, de acuerdo con lo que disponga la ley;

- Nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno;

- Proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje;

- Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables;

- Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias;

- Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de

Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes;

- Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior;

- Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública;

- Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública;

- Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;

- Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer período ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal;

- Remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha del corte del período respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

- Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en este Estatuto y las leyes correspondientes;

- Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común;

- Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones;

- Informar a la Asamblea Legislativa por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite;

- Administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones del Estatuto, leyes y reglamentos de la materia;

- Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado;

- Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes;

- Declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, conforme a las leyes del Congreso de la Unión;

- Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Asimismo prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles, y en general de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes;

- Convocar a plebiscito en los términos del Estatuto de Gobierno y demás disposiciones aplicables, y

- Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el citado Estatuto y otros ordenamientos.

13. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Como ya se mencionó con anterioridad, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, es el poder encargado de la administración de justicia a nivel local para el Distrito Federal, su integración la determina la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con base en lo siguiente:

"Constitucionalmente este tribunal se integra con el número de magistrados que señale la Ley Orgánica respectiva".⁷⁹

Así mismo, la Ley Orgánica de este tribunal nos dice que tiene la función de administración e impartición de justicia en el Distrito Federal, menciona:

⁷⁹ El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se integra actualmente por sesenta y un Magistrados y funcionará en Pleno y en Salas. Uno de los Magistrados será su Presidente y no formará parte de ninguna de

"Artículo 10. La administración e impartición de justicia en el Distrito Federal corresponde al Tribunal Superior de Justicia y demás órganos judiciales que esta Ley señale, con base en lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás ordenamientos legales aplicables".

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, a la Secretaría de Gobierno corresponde tramitar lo relacionado con nombramientos, ratificaciones, remociones, licencias y renunciaciones de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como tramitar lo relacionado con los Consejeros que debe nombrar el Jefe de Gobierno para integrar el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Artículo 23.- A la Secretaría de Gobierno corresponde el despacho de las materias relativas al gobierno; relaciones con estados y municipios, la coordinación metropolitana; trabajo y previsión social; seguimiento de funciones desconcentradas de las Delegaciones del Distrito Federal; reclusorios y centros de readaptación social; protección civil, regularización de la tenencia de la tierra y acción cívica.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

V. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, ratificaciones, remociones, licencias y renunciaciones de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;

VII. Recopilar y mantener al corriente la información sobre los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios jurisdiccionales a que se refiere la fracción V;

De esta forma el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal menciona en su artículo 42 fracción XXIV la facultad de la Asamblea de decidir sobre la propuesta que haga el Jefe de Gobierno, de magistrados del Tribunal, ya que es facultad de acuerdo con el artículo 67 fracción VIII del Estatuto que sea el Jefe de Gobierno del Distrito Federal quien proponga magistrados para su ratificación por la Asamblea.

14. Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

Este órgano se instituyó a partir de 1995, con la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal será el órgano encargado de manejar, administrar y ejercer de manera autónoma el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables en materia presupuestal.

El Consejo se integra por siete miembros, de los cuales uno es el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, quien también lo es del Consejo.

Ahora bien, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dispone en el artículo 23, que es a la Secretaría de Gobierno a la que corresponde el despacho de las materias relativas al gobierno; entre ellas cuenta con la atribución de tramitar lo relacionado con la designación del consejero que debe nombrar el Jefe de Gobierno para integrar el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;

ARTÍCULO 77.- *El ingreso y promoción de los servidores públicos a los órganos que ejerzan la función judicial en el Distrito Federal, distintos del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, se hará mediante el sistema de carrera judicial, que se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honradez e independencia.*

El ingreso y promoción a la carrera judicial se hará a través de concurso interno de oposición y de oposición libre en la proporción que determine el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en base al número de vacantes a cubrir.

También deberán ajustarse los consejeros a lo dispuesto por el artículo 83:

"La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en los términos que, conforme a las bases que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto, establezca la ley orgánica respectiva".

El Consejo se integrará por siete miembros, de los cuales, uno será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo; un magistrado, un juez de primera instancia y un juez de paz, electos mediante insaculación; dos consejeros designados por la Asamblea Legislativa y uno por el Jefe de Gobierno. Los tres últimos deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los Consejeros deberán reunir los requisitos que para ser magistrado establece la ley.

Los Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán sustituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

Los Consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

El Consejo, actuando en Pleno, opinará sobre la designación y ratificación de magistrados; resolverá sobre la adscripción y remoción de magistrados; designará, adscribirá y removerá a los jueces de primera instancia, a los jueces de paz y a los que con cualquier otra denominación se creen en el Distrito Federal; todo ello en los términos que la ley prevea en materia de carrera judicial.

El Pleno y las Salas del Tribunal Superior de Justicia, así como los jueces y demás órganos judiciales, nombrarán y removerán a sus funcionarios y empleados conforme a lo que establezca la ley en materia de carrera judicial.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal contará con un órgano auxiliar en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los servidores públicos de la institución y de quienes aspiren a ingresar a ella, con el fin de fortalecer los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial.

15. Órganos administrativos en funciones jurisdiccionales.

No obstante que la función jurisdiccional, al igual que en el nivel federal y local de los estados, se reserva principalmente a los órganos del Poder Judicial; sin embargo, existen órganos dependientes estructuralmente del Poder Ejecutivo que se encargan de dirimir controversias en rubros específicos derivados de sus atribuciones, tal es el caso de:

Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Tribunal Electoral del Distrito Federal, quien será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia. (Artículo 128 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

Para el profesor Gabino Fraga tienen razón de ser estos órganos administrativos con funciones jurisdiccionales, ya que "su creación se debe a la necesidad de resolver las posibles controversias que surgen entre la administración pública de esta localidad y los particulares, originada con motivo de la aplicación de un ley administrativa a la que el afectado considera que le causa un agravio, este órgano se denomina Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal".⁸⁰

⁸⁰ FRAGA, Gabino, Op. cit., pág. 56

16. Derechos y obligaciones de los servidores públicos.

Existen diversos derechos y obligaciones, establecidos en diferentes ordenamientos, pero el primero a estudiar deberá ser el dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Primero, todas las garantías que otorga la Constitución en los artículos 1 al 24 y 35, así como de los consignados en el artículo 123 apartado B, que tutela básicamente los siguientes derechos:

Una jornada máxima diurna de ocho horas y nocturna de siete; a disfrutar de un día de descanso con goce de salario íntegro, por cada siete días de trabajo; a disfrutar de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año; un salario fijo sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de los presupuestos respectivos; percibir un salario igual, si existe trabajo igual; la protección del salario; poder ser designado mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes; al escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad; a la estabilidad del trabajo; de asociarse para la defensa de sus intereses comunes y a la huelga; así como el derecho a la seguridad social.

En este orden de ideas, los funcionarios como diputados, senadores y asambleístas del Distrito Federal tienen diversos derechos consagrados en la propia Constitución, específicamente en los artículos 61, 71 y 73 de este ordenamiento. Del mismo modo se encuentran regulados los derechos del Presidente de la República como funcionario, en el artículo 89 del ordenamiento en comento y por último los derechos de los funcionarios judiciales, establecidos en los artículos 73 y 97 de la Carta Magna.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece las obligaciones de estos trabajadores, que son:

Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiado, sujetándose a la dirección de sus jefes y las leyes y reglamentos respectivos; observar buenas costumbres dentro del servicio; cumplir con las obligaciones que les impongan las Condiciones Generales de Trabajo; guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo; evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros; asistir puntualmente a sus labores; no hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo y asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficacia.

Ahora bien, las obligaciones de los titulares de las dependencias al servicio del Estado son las siguientes:

Preferir, en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren; así como a quienes representen la única fuente de ingreso familiar; a los veteranos de la Revolución; a los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914; a los que con anterioridad les hubieren prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón.

Además deben cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general; reinstalar a los trabajadores en las plazas de la cuales los hubieren separado

y ordenar el pago de los salarios caídos a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo.

Así mismo, deben cubrir la indemnización por separación injustificada, cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo.

Deben además, proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido.

Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales, comprendidos en los conceptos siguientes:

a) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

b) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad.

c) Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.

d) Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

e) Establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tiendas económicas.

f) Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.

g) Propiciar cualquier medida que permita a los trabajadores de su dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas.

h) Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan a éstos, otorgar crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construir las, reparar las o mejorar las o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al ISSSTE, cuya ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes.

Deben además, proporcionar a los trabajadores que no estén incorporados al régimen de la Ley del ISSSTE, las prestaciones sociales a que tengan derecho, de acuerdo con la ley y los reglamentos en vigor.

Otra obligación es la de conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, en los siguientes casos:

- a) Para el desempeño de comisiones sindicales.
- b) Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.
- c) Para desempeñar cargos de elección popular.
- d) A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales.
- e) Por razones de carácter personal del trabajador.

Hacer las deducciones, en los salarios, que soliciten los sindicatos respectivos, siempre que se ajusten a los términos de esta ley.

Integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los informes que se le soliciten para el trámite de las prestaciones sociales, dentro de los términos que señalen los ordenamientos respectivos.

Otra de las obligaciones de los funcionarios públicos es la de protestar el cargo, de ahí que sea el Presidente de la República quien debe

protestar su cargo, mencionando las palabras establecidas en el artículo 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De igual forma, el artículo 128, en forma genérica, establece que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Así mismo, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos establece obligaciones para dichos funcionarios con la finalidad de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En caso de inobservancia de las disposiciones anteriormente citadas, dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra. Las fracciones específicas están comprendidas en las fracciones de la I a la XXII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

17. Leyes burocráticas estatales vigentes.

Este punto lo abordaremos de forma comparativa, ya que es una forma de tomar las normas importantes o trascendentes, que pudieran servir para la realización de la Ley Burocrática de los trabajadores al Gobierno del Distrito Federal, propuesta en este trabajo.

Pues bien, el seguimiento que se hace que se hace es en virtud de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de México, la Ley de los trabajadores al servicio del Estado de Sinaloa, Ley del Servicio Civil para los empleados del Gobierno del Estado de Oaxaca. Cabe mencionar que cada

Estado del país, cuenta con su propia ley que regula las relaciones entre dicho estado o entidad federativa y los trabajadores a su servicio.

Así tenemos, que para el estado de Sinaloa, Trabajador "es la persona física que presta a las entidades públicas un trabajo personal subordinado en virtud del nombramiento que le fuere expedido en los términos de esta ley."⁸¹ Por otro lado, en la Ley del Servicio Civil para los empleados del Gobierno del Estado de Oaxaca, da el nombre de empleado a sus trabajadores y los define diciendo "empleado de los Poderes del Estado de Oaxaca es toda persona que presta sus servicios a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, bien sean de carácter material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fue expedido y previa la protesta de ley.

En cuanto a la clasificación de los trabajadores al servicio de las entidades públicas, en la Ley de Sinaloa, los clasifica en trabajadores de base, trabajadores de confianza y trabajadores supernumerarios, estos últimos lo son porque ocupan cargos o puestos no consignados específicamente en el Presupuesto respectivo o bien porque prestan sus servicio en forma transitoria, eventual o extraordinaria, o porque tengan menos de un año de prestación de servicios.

Ahora bien, para la Ley del Estado de México, como para la del estado de Oaxaca, los divide de la misma manera que la Ley Federal, en trabajadores de base y trabajadores de confianza.

⁸¹ Artículo 3º de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial No. 41 Bis de 4 de abril de 1986.

Por otro lado, un punto que llamó la atención es que no todos los Estados, otorgan servicios especiales de previsión y seguridad social para sus trabajadores, por ejemplo en la Ley del estado de Oaxaca establece que los riesgos profesionales que sufran los empleados al servicio de los Poderes del Estado se registrarán por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y por la de la Ley de Pensiones que no disminuyan las indemnizaciones y prestaciones que señala la primera. Pero en forma diferente a esta la Ley del Estado de Sinaloa, menciona que los servicios de seguridad social serán proporcionados a los trabajadores por la institución que corresponda de conformidad a los contratos de subrogación de servicios médicos que celebren el Ejecutivo Estatal con dicha institución y en los que se escuchará al Sindicato.

De lo anterior, se deduce que cada uno de los estados, puede válidamente otorgar las prestaciones de seguridad social que considere apropiadas y que se encuentren acorde a sus posibilidades establecidas en el presupuesto de egresos de dicho estado.

18. Sindicatos de los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal.

Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes. Los trabajadores al servicio del estado, tienen el derecho de ingresar a un sindicato, según lo establecen los artículo 67 de la Ley Federal de los trabajadores al servicio del estado.

En este sentido la ley limita a un sindicato en cada dependencia, y en cuanto un trabajador obtenga su ingreso a un sindicato, no podrá dejar de formar parte de él, salvo que fuera expulsado. Disposición ésta, señalada como inconstitucional y nociva ya que "es un hecho que en nuestro país en los sindicatos del apartado A del artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo se ha dado históricamente el fenómeno de caciquismo sindical y corporativismo que han utilizado numerosos líderes para eternizarse en la gestión sindical y obtener puestos políticos, el caso más evidente fue el del eterno líder de la CTM, Fidel Velásquez, que además fue dirigente del PRI y en varias ocasiones diputado y senador"⁸²

Por otro lado, existen disposición expresa que prohíbe a los trabajadores de confianza el pertenecer a algún sindicato y en caso de que un trabajador sindicalizado desempeñe un trabajo de confianza, quedarán suspendidos sus derechos y obligaciones sindicales.

Las obligaciones de los sindicatos se encuentran establecidas en el artículo 77 y por su importancia se transcriben a continuación:

"I.- Proporcionar los informes que en cumplimiento de esta Ley, solicite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;

II.- Comunicar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a cada elección, los cambios que ocurrieren en su directiva o en su comité ejecutivo, las altas y bajas de sus miembros y las modificaciones que sufran los Estatutos;

III.- Facilitar la labor del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los conflictos que se ventilen ante el mismo, ya sea del Sindicato o de sus miembros, proporcionándole la cooperación que le solicite, y

⁸² ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. pág. 153.

IV.- Patrocinar y representar a sus miembros ante las autoridades y ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando les fuere solicitado."

De esta forma los sindicatos pueden adherirse a la Federación de sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado que por disposición del artículo 78 de la Ley en mención, dicha Federación será la única central reconocida por el Estado.

Para mejor comprensión de esta disposición transcribo una tesis jurisprudencial que establece el carácter violación inconstitucional el mandamiento de un solo sindicato de burócratas por dependencia:

"SINDICACIÓN ÚNICA. EL ARTÍCULO 42 DEL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO, DE LOS MUNICIPIOS Y DE LOS ORGANISMOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE MÉXICO, VIOLA LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL. El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias. Dicha libertad debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la

posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación. Ahora bien, el mandamiento de un solo sindicato de burócratas por dependencia, establecido en el artículo 42 del citado estatuto, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución General de la República, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses”⁸³

“SINDICATOS BUROCRÁTICOS. EL ARTÍCULO 71 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO NO VIOLA LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, APARTADO B, FRACCIÓN X, AL ESTABLECER EL MÍNIMO DE VEINTE AGREMIADOS PARA SU CONSTITUCIÓN. El requisito de veinte o más trabajadores para que se constituya un sindicato, establecido en el artículo 71 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123 constitucional, apartado B, fracción X, toda vez que dicho número de trabajadores que exige el artículo 71 de dicha ley, no es una limitación a la libertad sindical. El precepto constitucional no establece el mínimo de trabajadores para constituir un sindicato, de ahí que es patente que dejó esa función al legislador ordinario,

⁸³ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. IX, Junio de 1999, Tesis: P. L.III/99, Pág. 14.

como se aprecia de la lectura del segundo párrafo del artículo 123 que establece: "El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, debe expedir leyes sobre el trabajo ...", por lo que se asignó al legislador ordinario la función de interpretar y reglamentar el derecho de que se trata, conservando su naturaleza colectiva y permanente, el cual tuvo la encomienda en beneficio de los trabajadores, de señalar un número determinado de éstos, de acuerdo con las normas fundamentales, con la naturaleza del derecho de sindicación y la realidad social. La disposición de que un sindicato burocrático se constituya con un número mínimo de veinte trabajadores, no coarta la libertad sindical, en cuanto el legislador ordinario en beneficio de los trabajadores estableció este requisito, sin que se afecte dicha libertad o la libertad individual de éstos, toda vez que lo que pretendió, fue que se creara un ente colectivo para defender a sus agremiados. Por tales motivos, el establecimiento de este requisito en la ley ordinaria, no vulnera el principio de libertad sindical, sino por el contrario, lo fortalece."⁸⁴

En el caso del Distrito Federal, existen sindicatos tales como el del Metro, del Tribunal Superior de Justicia, de Tranviarios, de la Procuraduría capitalina y de la Asamblea Legislativa. Así mismo, encontramos presente al Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal (SUTGDF), y un nuevo Sindicato Democrático de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal (SDTGDF).

⁸⁴ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. X, Agosto de 1999, Tesis: P. LV/99, pág. 56

19. Relación de trabajo en materia burocrática en el Distrito Federal.

Quizá la parte mas importante para poder explicar la reforma constitucional es saber la situación que opera en el Distrito Federal .

Bien el artículo 13 del Estatuto de Gobierno de Gobierno del Distrito Federal señala como aplicable a las relaciones de trabajo ante el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, la legislación federal y el artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es teóricamente para todos los trabajadores tomando en cuenta que existen dos clases:

Trabajadores de base:

Regidos éstos por el apartado B del artículo 123 Constitucional y por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y bajo la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Trabajadores de confianza

Estos no tienen un régimen unitario y coherente. Los del Tribunal Superior de Justicia se encuentran en el artículo 77 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que a la letra dice:

ARTICULO 77.- El ingreso y promoción de los servidores públicos a los órganos que ejerzan la función judicial en el Distrito Federal, distintos del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, se hará mediante el sistema de carrera judicial, que se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honradez e independencia.

El ingreso y promoción a la carrera judicial se hará a través de concurso interno de oposición y de oposición libre en la proporción que determine el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en base al número de vacantes a cubrir.

Además el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal contará con un órgano auxiliar en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los servidores públicos de la institución y de quienes aspiren a ingresar a ella, con el fin de fortalecer los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial.

20. Trabajadores de confianza del Gobierno del Distrito Federal.

Para doctrinarios como el Doctor Haro Bélchez "la expresión trabajadores de confianza resulta en realidad muy significativa: indica que quienes merecen esa designación poseen responsabilidad personal para el cumplimiento de la política gubernamental o bien expresan que están muy cerca de poseerla...En un primer análisis se podría decir que la diferencia entre estos trabajadores de confianza y los de base, está en que los primeros hacen política y los segundos la ejecutan, pero en realidad la diferencia se asemeja mucho más a la que hay entre oficiales y soldados del ejército"⁸⁵

Por otro lado, confiar significa entregar a una persona alguna cosa, hacerla partícipe de sus secretos o dejarla ejecutar actos de dirección, administración o fiscalización como si se tratara del sujeto principal.

⁸⁵ HARO BÉLCHEZ, Guillermo. El Derecho de la Función Pública, Ecasa, México, 1993, págs. 221-222.

A este respecto, existe una gran inconformidad en cuanto a la connotación de trabajador de confianza no sólo a nivel federal, sino a nivel local de las entidades federativas, ya que es muy discutido el sentir de que puedan ser denominados trabajadores de confianza por el simple hecho de desempeñar trabajos que más o menos requieren de cierta discreción y lealtad para con el patrón, por lo que no considero correcto que los trabajadores de confianza tengan exclusión de los derechos que puedan gozar los trabajadores de base.

Por ello considero aplicable esta tesis de jurisprudencia que reza lo siguiente:

"CONFIANZA, TRABAJADORES DE. NO ES VÁLIDO ATRIBUIR ESE CARÁCTER POR ANALOGÍA. El artículo 5o. del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, es limitativo en cuanto a los funcionarios considerados como de confianza, dentro de cada nivel de gobierno, es decir, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, asimismo, de los Ayuntamientos; por consiguiente, únicamente los empleados ahí señalados tienen tal categoría, sin que el propio ordenamiento autorice la aplicación análoga de las diversas fracciones de ese numeral".⁸⁶

⁸⁶ Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Abril de 1999, Tesis II. T.40 L, Pág. 513.*

Y

Capítulo 4

Propuesta

SUMARIO: 1. Reforma Constitucional del artículo 123 apartado B; 2. Ley de los trabajadores al Servicio del Gobierno del Distrito Federal; 3. Facultad de legislar en materia laboral para el Distrito Federal; 4. El Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal.

CAPÍTULO 4

PROPUESTA

1. Reforma Constitucional del artículo 123 apartado B.

En primer lugar para excluir del primer párrafo del apartado B del artículo 123 constitucional la mención del Distrito Federal, fundamentado en que cada entidad federativa promulga las leyes que rigen las relaciones laborales con sus servidores públicos, entonces debería corresponder a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con fundamento en el artículo 122, para que regule esa relación y se establezca el Tribunal Local de los Trabajadores al Servicio del Estado de la entidad federativa del Distrito Federal.

A continuación se ejemplifica la reforma propuesta con el cuadro siguiente:

Artículo actual

Art. 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

Reforma propuesta

Art. 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales registrarán:

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

Artículo 123.- fracción XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales registrarán:

B.- Entre los Poderes de la Unión, y sus trabajadores:

Artículo 123, fracción XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de las entidades federativas, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

Al decir que corresponde a las autoridades de las entidades federativas, en sus respectivas jurisdicciones la aplicación de las leyes en materia laboral, sería el fundamento, para que el Distrito Federal, pudiera expedir su propia legislación en materia del trabajo. Tal y como se pretende se haga en otras materias que aun son de facultad exclusiva de la Federación.

La propuesta de reforma política para el Distrito Federal, que se está estudiando para su aprobación en la cámara de Senadores, no previene esta reforma a la Constitución, sin embargo considero que el sentido de la reforma política para el Distrito Federal, es de que sea la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quien legisle en todas la materias que afecten a la Ciudad de México, incluyendo la materia laboral.

2. Ley de los trabajadores al Servicio del Gobierno del Distrito Federal.

Esta propuesta pretende que después de dar facultad constitucional al Distrito Federal, para que pudiera emitir leyes en materia del Trabajo para los trabajadores a su servicio sería necesario, elaborar una ley que reglamentara las relaciones entre el Gobierno del Distrito Federal y los trabajadores a su servicio, así como también crear el propio Tribunal que dirimiera las controversias que pudieran surgir entre las partes antes mencionadas.

Tomando como base el estudio comparativo entre la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Distrito Federal, así como la ley de los trabajadores al servicio del Estado de México, Ley del Servicio Civil para los empleados del Gobierno de Oaxaca y la Ley de los Trabajadores al servicio del Estado de Sinaloa, considero que la primera debiera contener modificaciones y adiciones a la que actualmente rige, quedando de la siguiente manera:

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Distrito Federal.

La presente Ley es de observancia los titulares y trabajadores del Gobierno del Distrito y Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y organismos desconcentrados, del Gobierno del Distrito Federal que tengan a su cargo función de servicios públicos para el Distrito Federal.

Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de dependencias al servicio del Gobierno del Distrito Federal e instituciones citadas y los trabajadores de base y de confianza a su servicio.

Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales del Gobierno del Distrito Federal.

Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.

Son trabajadores de confianza:

Los que integran la planta del Gobierno del Distrito Federal, aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

En el Poder Ejecutivo, mismo que deberá realizarse un estudio de las leyes que regulan dichos trabajadores, como en el Estatuto de Gobierno del

Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal para poder determinar las funciones de confianza, tanto de Asamblea Legislativa del Distrito Federal que representa al Legislativo, como del poder judicial, representado por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, evitando que las leyes orgánicas de cada dependencia realice dicha enumeración de manera indiscriminada.

Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

Al crearse categorías o cargos no comprendidos, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación.

En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, los principios generales de derecho y los de justicia social que deriven del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares

Los trabajadores prestarán sus servicios al Gobierno del Distrito Federal, en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado

para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

Los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por la presente Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno el Distrito Federal.

Serán días de descanso obligatorio los que señale el calendario oficial del Gobierno del Distrito Federal.

Durante las horas de jornada legal, los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal, tendrán obligación de desarrollar las actividades cívicas y deportivas que fueren compatibles con sus aptitudes, edad y condición de salud, cuando así lo disponga el titular de la dependencia respectiva.

El sueldo o salario será uniforme para cada uno de los puestos consignados en la presente ley (ley de los trabajadores al servicio del gobierno del Distrito Federal) quedando comprendidos en el Presupuesto de Egresos.

Por cada cinco años de servicios efectivos prestados hasta llegar a veinticinco, los trabajadores tendrán derecho al pago de una prima como complemento del salario. En el Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal, se fijará oportunamente el monto o proporción de dicha prima.

El tabulador en el Gobierno del Distrito Federal debe ser uno solo.

Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que estará comprendido en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. El Ejecutivo del Distrito Federal dictará las normas conducentes para fijar las proporciones y el procedimiento para los pagos en caso de que el trabajador hubiere prestado sus servicios menos de un año.

Son obligaciones de los titulares de las dependencias del Distrito Federal, cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

a) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

b) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad.

c) Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.

d) Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

e) Establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tiendas económicas.

f) Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.

g) Propiciar cualquier medida que permita a los trabajadores de su Dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas.

h) Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construir las, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes.

Conceder licencias a sus trabajadores, continúan los mismos supuestos.

Son obligaciones de los trabajadores: No hay ningún cambio sustancial.

Son causas de suspensión temporal: aplicarían las mismas disposiciones vigentes.

Respecto al cese y suspensión de los trabajadores: seguirán las mismas reglas.

En cuanto al escalafón podrán seguir las mismas disposiciones.

De la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo, podrán seguir las mismas reglas, salvo las autoridades que pudieran intervenir deberán ser del Distrito Federal.

En cuanto al procedimiento de huelga seguirá las mismas reglas. Con la diferencia de que pueda ser llevada a cabo por las dos tercera partes de los trabajadores al servicio de todas las entidades públicas del Distrito Federal.

De los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades no Profesionales

Los riesgos profesionales que sufran los trabajadores se regirán por las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Distrito Federal y de la Ley Federal del Trabajo, en su caso.

Los plazos para las Prescripciones seguirán el mismo sentido.

En cuanto al procedimiento ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, deberá ser el Tribunal creado para el Distrito Federal, que bebiera formar parte del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Y en cuanto a la competencia del Tribunal de Conciliación y Arbitraje para el Distrito Federal se encargaría de conocer de los conflictos individuales que se suscitaran entre titulares de una dependencia al servicio del gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Además del registro de los sindicatos y conflictos sindicales e intersindicales, y registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos; entre otras como la facultad de imponer correcciones disciplinarias a los incurrieren en alguna falta durante el procedimiento.

3. Facultad de legislar en materia laboral para el Distrito Federal.

La facultad de legislar para la Asamblea Legislativa a partir de 1996, en materias como la penal y posteriormente la civil, nos da la idea y fundamento de que en materia laboral para los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal, pueda hacer lo propio la Asamblea Legislativa de esta entidad, tal y como lo hace el poder legislativo de cada Estado

Así mismo me baso en la iniciativa de reformas que presentó la Asamblea para lograr la modificación de los artículos 108, 109, 110 y 111 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual con la correspondiente modificación que se hace en el

artículo 122, permitirá instaurar un régimen de responsabilidades, tanto en el nivel local, como en el federal para servidores públicos del Distrito Federal.

En dicha propuesta que aun se está estudiando para su posible aprobación por el Senado, se propone modificar el artículo 108 para que los servidores públicos del Distrito Federal sean sustraídos de su mención en el párrafo primero y sean incorporados al tercer párrafo de dicho precepto.

Pero conforme lo que propongo no sólo el régimen de responsabilidades de los servidores públicos sino en cuanto la totalidad de las facultades para legislar y conducirse en materia laboral para el Distrito Federal mismo que se basa en el nuevo sistema de distribución de competencias que plantea la propuesta a que se ha hecho mención, entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, que también permitirá que, conforme al texto que se propone del artículo 109, la Asamblea Legislativa expida una Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que la suscrita propone también sea la Ley de los Trabajadores al servicio del gobierno del Distrito Federal.

Una parte que me parece interesante es la exposición del Dictamen por el que se proponen las reformas a la Constitución en los artículos que he mencionado anteriormente:

"Este Dictamen propone conservar la unidad procesal referida a favor del Jefe de Gobierno, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y los Consejeros de la Judicatura.

Las modificaciones a las que se ha hecho referencia tienen también relación con las que propone la fracción X del apartado C del artículo 122

constitucional, relativas a las responsabilidades de carácter local del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En relación a las propuestas descritas, estas Comisiones Unidas de Dictamen están de acuerdo con las mismas, y se considera oportuno establecerlas en el decreto del presente dictamen, por las siguientes razones:

En primer lugar, se estaría determinando un régimen de responsabilidades del orden local, que pudiese prevenir disposiciones de responsabilidad administrativa, política y penal derivadas de infracciones a la función administrativa local por violaciones graves a su Estatuto Constitucional y leyes locales; por la comisión de delitos del fuero común, según sea el caso. Por lo anterior es entendible que esto sea previsto por los propios órganos y leyes locales, como sucede hoy en día en las demás entidades federativas.

En segundo término, se estaría eliminando debidamente la intervención del Congreso de la Unión en el conocimiento de responsabilidad que por su propia naturaleza sea de índole local.

En el mismo tenor, se estaría respetando la atribución de los poderes federales en el conocimiento y resolución de los asuntos de responsabilidad que sí es propia de dicho orden, cuando se trate de violaciones graves a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, a las leyes federales, cuando se trate de delitos federales, o bien, del uso indebido de recursos federales. Luego entonces, si corresponde al Congreso de la Unión, o de manera exclusiva a la Cámara de Diputados, conocer del juicio político de altos funcionarios del Distrito Federal, así como del procedimiento de declaración de procedencia en los casos referidos.

Finalmente, cabe destacar que la característica singular de la propuesta en este rubro, es el hecho de determinar que el conocimiento por parte del Congreso de la Unión o de la Cámara de Diputados, según sea el caso, haciendo las veces de instancia definitiva, y no sólo para efectos declarativos, se considera justificable por la naturaleza jurídica del Distrito Federal como asentamiento de los poderes federales y la necesidad de resguardar la supremacía constitucional y el Pacto Federal, control que debe descansar en los Poderes de la Unión.

La Iniciativa de reformas que se presenta a esta soberanía, tiene

como característica fundamental la modificación integral del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su estructura, se abordan las modificaciones propuestas en los siguientes términos:

- a) El primer y segundo párrafos del artículo 122 establecerán la autonomía del Distrito Federal respecto de su régimen interior, de acuerdo a lo que establece la propia Constitución y el Estatuto Constitucional. Su gobierno estará a cargo de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local con la participación de los poderes federales en los términos establecidos en dicho artículo.

El segundo párrafo resulta fundamental para comprender tanto la estructura que se le da al nuevo artículo 122, como el marco de referencia para establecer las facultades que le corresponden al Congreso de la Unión y al Presidente de la República. La referencia al artículo 44 de la Constitución que determina que el Distrito Federal es la sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos motiva la existencia de un régimen específico para esta entidad y permite explicar el por qué la misma Constitución faculta a dichos poderes para ejercer una serie de facultades en su propio territorio.

Respecto a la modificación en cuestión, las Comisiones dictaminadoras apoyan la intención de que sea la Cámara de Diputados, la que conozca, resuelva y ejecute la declaración de procedencia y juicio político en caso de las autoridades del Distrito Federal.

- b) Una de las modificaciones más trascendentes que se plantea en el artículo 122, consiste en variar el sistema de distribución de facultades entre el Poder Legislativo Federal y la Asamblea Legislativa.

Las reformas constitucionales de los años 1993 y 1996 al artículo 122, establecieron un régimen de facultades expresas para el Órgano Legislativo local, conservando el Congreso de la Unión, todas las no conferidas a la Asamblea Legislativa. Por lo tanto, el texto constitucional vigente enlista una amplia gama de materias en las que la Asamblea Legislativa ha legislado para la entidad. En congruencia con el propósito de fortalecer y definir la autonomía de cada uno de los órganos locales de gobierno este proyecto plantea invertir el sistema de distribución de competencias de tal forma que ahora corresponda a la Asamblea legislar en

todo lo referente al Distrito Federal, salvo lo expresamente conferido por la Constitución al Congreso Federal. Esto obedece no sólo al propósito mencionado de fortalecimiento de la autonomía local, sino al mismo hecho de que en el texto vigente la gran mayoría de las materias ya le están conferidas a la Asamblea. Actualmente, el Congreso de la Unión conserva sólo algunas materias en su esfera competencial, entre las que destacan las de legislar en materia de seguridad pública, responsabilidades de servidores públicos de los ámbitos ejecutivo y legislativo, deuda pública, y expedición y reforma del Estatuto de Gobierno.⁶⁷

Esta parte me parece muy interesante, pues pone en claro el objetivo de la reforma que se plantea en ese dictamen y fundamenta mi inquietud de poder obtener mayor autonomía para el Distrito Federal sobre todo en materia laboral para los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal que no la menciona expresamente en el párrafo subrayado pero se entiende implícita al señalar que solo sean facultades expresas para que el Legislativo Federal pueda regular.

Pero continuando con el dictamen de propuesta transcribimos lo siguiente:

"Estas Dictaminadoras se pronuncian a favor de invertir la fórmula para legislar en materia de Distrito Federal, de manera que el Órgano Legislativo local se vea fortalecido y no se remita a ser complementario del Congreso de la Unión en dicha materia."⁶⁸

A manera de conclusión en la presente propuesta sería que las relaciones de trabajo entre el Distrito Federal y sus trabajadores, se rigieran por las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con

⁶⁷ Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. De 11 de diciembre de 2001.

⁶⁸ Idem

base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Para ello, se tendría que reformar el siguiente artículo:

Artículo actual

Artículo 116 fracción VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123, de la Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Reforma propuesta

Artículo 116 fracción VI. Las relaciones de trabajo entre las entidades federativas y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

4. El Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal

En este punto, se propone la creación de un Tribunal en materia laboral para el Distrito Federal que dirima las controversias que surjan entre el Gobierno de esta entidad y los trabajadores a su servicio, ya que si tomamos en consideración que se propone exista la facultad constitucional de que sea la Asamblea Legislativa de esta entidad la que legisle en materia laboral para los trabajadores burócratas, y de que éstos tendrían autonomía de los trabajadores federales, el tribunal aquí propuesto se hace necesario.

Ya que actualmente las controversias en comento las dirige el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por disposición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 14:

"La justicia laboral en el ámbito local será impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal del Trabajo."

De esta manera también se considera que el mencionado tribunal de conciliación, debiera depender del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con el objeto de concentrar competencias en materia jurisdiccional, basándome para ello en el proceso que tuvo el Tribunal Federal Electoral, para integrarse al Poder Judicial Federal y convertirse así en un tribunal especializado del Poder Judicial Federal con el nombre de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Para obtener este objetivo tendría que haber reforma al estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, para poder adjuntar a este Tribunal el que se denominaría "Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Distrito Federal", mismo que sería competente para conocer las controversias que se suscitaren entre las entidades públicas del Distrito Federal y sus trabajadores o sólo entre éstos, derivado de las relaciones de trabajo.

Lo anterior, con el propósito de que el Gobierno del Distrito Federal, lo ejerzan el Ejecutivo, Legislativo, y Judicial de esta entidad en el ámbito de sus competencias y se tenga un mejor control y vigilancia de quien

administraría justicia para los trabajadores al servicio del gobierno de esta entidad federativa.

Este Tribunal podría estar integrado con un representante del Gobierno del Distrito Federal, nombrado por el titular del Poder Ejecutivo, con la aprobación de los poderes Legislativo y Judicial, un representante de los trabajadores designado por el sindicato y un tercer árbitro nombrado por los dos representantes antes mencionados, que será el presidente.

La creación de un Tribunal de esta naturaleza para el Distrito Federal, sería necesaria de darse las transformaciones que se vislumbran en materia legislativa para el Distrito Federal, sobre todo de conseguir autonomía, no obstante la naturaleza de esta entidad federativa.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Los trabajadores al servicio del Estado, tienen la noble tarea de llevar a cabo su labor con la intensidad, cuidado y esmero apropiados. Además de observar buenas costumbres dentro del servicio y cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo. Asistir puntualmente a sus labores y capacitarse para mejorar su preparación y eficiencia. Por ello, nada impide que los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal, hagan lo mismo pero a favor de la Ciudad Capital, pues es a ella directamente a la que prestan sus servicios.

SEGUNDA. El Distrito Federal a través de su historia a desempeñado un papel importante para el establecimiento de una Ciudad Capital, sede de los poderes de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, y se desarrolló aun con la denominación de ser un simple departamento administrativo bajo la dirección del ejecutivo federal desde 1928 hasta 1993 que dejó de ser una dependencia administrativa, para consolidarse como una entidad federativa, elevándose a rango constitucional la denominación de Ciudad de México para identificar al Distrito Federal.

TERCERA. Los problemas demográficos, sociales, y sobre todo políticos se hacen cada día mas notables, y aún cuando la naturaleza jurídica del Distrito Federal se encuentra perfectamente determinada por la Constitución en la que se establece que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos compuesta del territorio que actualmente tiene. No se ha conseguido que se ejerza esa autonomía reconocida y demandada por los capitalinos.

CUARTA. Los trabajadores al servicio de otras entidades federativas tienen reguladas las relaciones laborales burocráticas en ordenamientos específicos, fundándose en la autonomía de los estados y municipios para poder normarse internamente y otorgándoles prerrogativas en algunos casos mayores que a los trabajadores al servicio del estado.

QUINTA. Se debe excluir del primer párrafo del apartado B del artículo 123 constitucional la mención del Distrito Federal, ya que dicha disposición considera que los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal deben regularse como si estuviesen desempeñando funciones para los poderes de la Unión. Debiendo quedar de la siguiente forma: "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores."

SEXTA. Existe una propuesta de reforma política para el Distrito Federal, que está en estudio para su aprobación en el Senado, misma que no habla específicamente de la autonomía laboral para los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal, pero sí defiende que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los poderes federales, se entienden reservadas a los órganos locales del Distrito Federal. Además pugna por instaurar un régimen de responsabilidades, tanto en el nivel local, como en el federal para servidores públicos del Distrito Federal.

SÉPTIMA. Después de obtener la autonomía legislativa propuesta para la materia laboral burócrata para el Distrito Federal. Debe elaborarse una Ley que regule las relaciones entre los trabajadores al servicio de esta Ciudad Capital, teniendo como base las leyes burocráticas estatales de las

entidades de la República, así como la propia Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado. Proponiéndose para ello la modificación al artículo 116 fracción VI en la que diga: "Las relaciones de trabajo entre las entidades federativas y sus trabajadores, se registrarán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

OCTAVA. Considero que debe aprobarse la actual reforma política para el Distrito Federal presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el 11 de diciembre de 2001, para que pueda ser viable la legislación local que ya se da en algunas áreas como la civil, penal, administrativa, no así en materia laboral burócrata, ni de responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal, y debería hacerse así ya que se pronuncia a favor de invertir la fórmula para legislar en materia de Distrito Federal, de manera que el órgano legislativo local, se va fortalecido y no se limite a ser complementaria del Congreso de la Unión.

NOVENA. Como consecuencia de las reformas que permitan la legislación laboral del gobierno del Distrito Federal, su ley de los servidores públicos a su servicio sería necesaria la creación de un Tribunal en materia laboral que tenga facultades para dirimir las controversias que pudieran surgir entre el Gobierno del Distrito Federal y los trabajadores a su servicio, centralizando la administración de justicia laboral de todos los trabajadores que tengan esta categoría, al posiblemente llamado Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

DÉCIMA. El Tribunal de Conciliación y Arbitraje para el Distrito Federal que se propone, debiera pertenecer al Tribunal Superior de Justicia

del Distrito Federal, para obtener una concentración de la función jurisdiccional que aunque se trata de materia laboral, bien podría constituirse como un organismo especializado del propio tribunal, para ello debería realizarse modificaciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

ANEXO 1

Texto Original del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de diez y seis años (sic). Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de la diez de la noche.

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

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

V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. El mes siguiente al parto, disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el periodo de lactancia tendrán dos

descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

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

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

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

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

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

XI. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de lo fijado par las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los hombres menores de diez y seis (sic) años y las mujeres de cualquiera edad no serán admitidos en esta clase de trabajos.

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

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

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

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

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

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

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

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejercieren actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional.

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

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuera de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

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

XXIII. Los créditos a favor de los trabajadores por salarios o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra.

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

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

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

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

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

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

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

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

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

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

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

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

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

XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

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

ANEXO 2

"123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales registrarán:

- A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo...
- B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los territorios federales y sus trabajadores:
 - I. La jornada máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que se excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.
 - II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;
 - III. Los trabajadores gozarán 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 ser disminuida 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. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;
 - VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derecho de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad;

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por a reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de su intereses comunes. Podrán asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el 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 les 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 caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos meses del mismo. Durante el periodo de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media

hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías 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 proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados;

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 e el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes;

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

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, Segunda edición, Porrúa, México, 1999.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Tercera edición, Porrúa, México, 1979.
- BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles, Quinta edición, Oxford University Press, México, 1999.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Tercera edición, Porrúa México, 1984.
- CARPISO, Jorge. El presidencialismo Mexicano, Segunda edición, Siglo XXI, México, 1993.
- CARPISO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, Sexta edición, Porrúa, México, 1983.
- CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Régimen Jurídico del Distrito Federal, Porrúa, México, 2000.
- CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa, Porrúa, México, 2001.
- DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I, Décima edición, México, 1999.

DÁVALOS MORALES, José. Un Nuevo Artículo 123 sin Apartados, Tercer edición, México, 1998.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo, Segunda edición, Porrúa, México, 1995.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, El federalismo, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1995.

HERNÁNDEZ, María del Pilar, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal comentado, UNAM, México, 1996.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho Burocrático, Harla. México, 1997.

MORALES PAULÍN, Carlos A., Derecho Burocrático, Porrúa, México, 1995.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco, Derecho Municipal Mexicano, Porrúa, México, 1999.

SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política, Sexta edición, Porrúa, México, 1981.

TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Sexta edición, México 1981, Porrúa.

Diccionarios

DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, Porrúa, México, 1985

Diccionario Jurídico Mexicano, Décimo cuarta edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2000.

DE J. LOZANO, Antonio. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Segunda edición facsimilar, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, México, 1992.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Compila V, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2001.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Compila V, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2001.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional, Legislación Federal y del Distrito Federal, Compila V, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2001.

Ley Federal del Trabajo, Compila V, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2001.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Compila V, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2001.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Compila V, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2001.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de México, www.edomex.gob.mx

Ley del Servicio Civil del Estado de Oaxaca, www.oaxaca.oaxaca.gob.mx

Ley de los Trabajadores al servicio de gobierno del Estado de Sinaloa,
www.congresosinaloa.gob.mx

Jurisprudencia

CONFIANZA, TRABAJADORES DE. NO ES VÁLIDO ATRIBUIR ESE CARÁCTER POR ANALOGÍA. Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Abril de 1999, Tesis II. T.40 L, pág. 513.

DISTRITO FEDERAL. AL CONGRESO DE LA UNIÓN LE CORRESPONDE LEGISLAR EN LO RELATIVO A DICHA ENTIDAD, EN TODAS LAS MATERIAS QUE NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONFERIDAS A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Agosto de 1999, P./J. 49/99, página 546.

RELACION LABORAL, NEGATIVA. CARGA DE LA PRUEBA. Octava Época, Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, T. XII, Noviembre de 1993, Pág. 420.

RELACIÓN LABORAL. CARGA DE LA PRUEBA. CORRESPONDE AL PATRÓN CUANDO SE EXCEPCIONA AFIRMANDO QUE LA RELACIÓN ES DE OTRO TIPO. Novena

Epoca, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. IX, Mayo de 1999, Tesis: 2a./J. 40/99, pág. 480.

SINDICATOS, NATURALEZA DE LOS. Quinta Epoca, Cuarta Sala, Semanario Judicial de la Federación, T. LVII, Pág. 1652.

SOBERANÍA. Quinta Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, T. III, Pág. 619.

Otras Fuentes

Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de fecha 11 de diciembre de 2001.

Convenio Relativo a la Protección del Salario, Compila Tratados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001.

