

A.

**UNIVERSIDAD LATINA, S.C.**

---

---

**CAMPUS SUR**

**LA CARENCIA DE LAS PRESTACIONES  
LABORALES DE LOS PROMOTORES  
SOCIALES DEL SACTEL**

**T E S I S :**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**  
**LICENCIADA EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**  
**SUSANA VILLAR LUNA**

**ASESOR:**  
**LIC. MARIA EUGENIA PEÑALOZA MACIAS**

**2003**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**TESIS  
CON  
FALLA DE  
ORIGEN**

# PAGINACIÓN DISCONTINUA

B

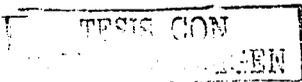
### DEDICATORIA

En estos momentos, y al hacer un recuento de lo que ha acontecido en mi vida, me resulta sumamente difícil nombrar a quienes tanto les debo y les estoy agradecida. No solamente refiero de mi familia, sino también de las amistades que han estado conmigo en situaciones difíciles ... como no darle gracias a Dios, que me ha iluminado el camino hacia el bien, a pesar de tantas adversidades que se cruzan en mi vida: ... como olvidar a Andrés, que con su impulso pude continuar con esta meta y que sin su ayuda no lo hubiera logrado; ... a mis hijos Alfredo y Perla, que la mayor parte de su vida han estado sin mi presencia, a ellos, sólo puedo decirles que los amo; ... a Papá y Mamá, que tengo la mejor de las herencias, que me siento querida y amada, que los necesito y me enseñen a vivir sin ellos; ... a Marta y Alicia, que con esos caracteres tan diferentes se hicieron cargo de mis hijos y nos apoyaron en todo momento, gracias por ser también sus Madres; ... a Betito, que siempre estira la mano, no para pedir sino para dar, que ayuda incondicional...; ... como dejar de mencionar a mi "divina providencia", Ella, quien en muchas ocasiones me proveía, no sólo materialmente sino también de manera espiritual, muchas gracias;... a Jaime, mi gran amigo, a quien quiero y extraño, y con quien disfruté momentos inolvidables...; ... a mis Profesores, quien iba a decirlo, ahora mis amigos, por la dedicación que entregaron en su docencia; a Ere, mi amiga incondicional, que en las buenas y malas está junto a mí; a Alfredo, por el ayer feliz que viví a su lado y que ya no existe...; y a Ti...; que has sido mi apoyo moral, gracias por estar presente; ahora sí puedo decirles a todos que no los defraudé y que están en mi corazón; y a ustedes que no mencioné también se los agradezco, sé que me quieren y están involucrados conmigo.

Agencia de la Dirección General de Bibliotecas de la  
 Alfabetización en Formas Alternas e Inclusión de  
 la Comunidad de la Universidad Tecnológica

NOMBRE: Susana Ullón  
 DNI: 22-1504-03  
 FIRMA: [Firma manuscrita]

Susana



**A Dios:**

*Por darme fuerzas para  
no vencerme.*

**A mis Padres:**

*Por haberme dado la  
vida y apoyarme en los  
momentos más difíciles  
para el logro de mi  
carrera.*

**A mis hijos:**

*Por el tiempo que los  
dejé solos, su paciencia  
y amor.*

**A Andrés:**

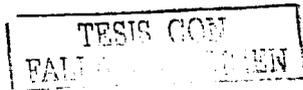
*Con el eterno  
agradecimiento.*

**A mis profesores:**

*Por darme la  
oportunidad de aprender  
de ellos.*

**A mis compañeros:**

*Por el apoyo y  
comprensión que recibí.*



D

**A mis Hermanas:**  
*Por haber estado  
siempre junto a mí.*

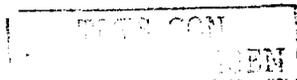
**A Betito:**  
*Por su ayuda  
incondicional.*

**A mis Tíos Jesús  
(qepd) y Guadalupe:**  
*Por el apoyo que  
siempre me brindaron.*

**A Mary:**  
*Gracias por su amistad.*

**A Ere:**  
*Con el aprecio y cariño  
que se merece.*

**A Gregoria:**  
*Gracias por su apoyo.*



E

# LA CARENCIA DE PRESTACIONES LABORALES DE LOS PROMOTORES SOCIALES DEL SACTEL.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN ..... 1.

### CAPITULO PRIMERO.

#### ANTECEDENTES DEL TRABAJO EN MÉXICO.

1.1 Orígenes del trabajo en México.....	1.
1.1.1 Trabajo Burocrático.....	10.
1.2 Reforma de 1960 al artículo 123 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	13.
1.3 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus reformas.....	22.
1.4 Ley Federal del Trabajo.....	32.

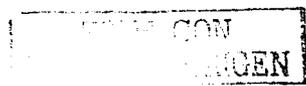
### CAPITULO SEGUNDO.

#### NATURALEZA JURÍDICA.

2.1 La relación laboral.....	35.
2.2 Sujetos que intervienen en la relación laboral.....	43.
2.2.1 Patrón.....	43.
2.2.2 Trabajador.....	44.
2.3 Subordinación.....	45.
2.4 Salario.....	46.
2.5 La relación laboral de los trabajadores al servicio del Estado.....	47.
2.5.1 Estado como patrón.....	51.
2.5.2 Promotor Social.....	53.

### CAPÍTULO TERCERO

#### LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO



F

## **ADMINISTRATIVO Y SUS TRABAJADORES.**

3.1 La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) como parte de la Administración Pública Federal.....	55.
3.2 Estructura orgánica de la SECODAM.....	78.
3.3 Organización y Funciones del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía.....	79.
3.4 Condiciones de trabajo de la SECODAM.....	86.

## **CAPÍTULO CUARTO**

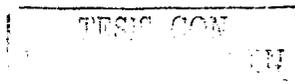
### **LA RELACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE LA SECODAM QUE PRESTAN SUS SERVICIOS EN EL SACTEL.**

4.1 Forma de establecer la relación de trabajo.....	92.
4.2 Funciones de los trabajadores del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía.....	93.
4.3 Seguridad y Servicios Sociales.....	94.
4.4 Subordinación.....	95.
4.5 Jornada laboral.....	98.
4.6 Salario.....	100.
4.7 Vacaciones.....	104.
4.8 Aguinaldo.....	104.
4.9 Estabilidad en el empleo.....	105.
4.10 Escalafón.....	107

<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....</b>	<b>111.</b>
---------------------------------------	-------------

### **FUENTE DE CONSULTA.**

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>113.</b>
<b>HEMEROGRAFÍA.....</b>	<b>115.</b>



G

LEGISLACIÓN CONSULTADA.....	116.
DIRECCIONES ELECTRÓNICAS.....	117.
OTRAS FUENTES.....	118.



## INTRODUCCIÓN.

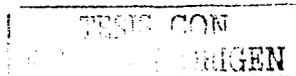
En la ciudad más grande del mundo, la Ciudad de México, no es de extrañarse, que al igual que sus dimensiones, los problemas que se suscitan en la misma, tengan la misma proporción. Uno de tantos, es, sin lugar a dudas, de los más trascendentes el del trabajo.

Por lo anterior, no resulta ajeno, como deber del estudioso del Derecho, el hecho de encaminar sus esfuerzos para proponer y disponer un marco jurídico adecuado, que funja como herramienta eficaz, para aminorar los efectos de la problemática laboral de los trabajadores (promotores sociales) que prestan su servicio en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), dependiente del área de Atención Ciudadana, en una búsqueda afanosa de una calidad de vida para estos ciudadanos.

Asimismo se robustece este planteamiento, si recordamos que el propio Derecho tiene como principal objetivo filosófico la justicia, y que mejor, que como según menciona el adagio, "el buen juez por su casa empieza".

En mi calidad de aspirante para obtener el Título de Licenciado en Derecho, dirigi mi investigación, a la problemática laboral que se presenta con los promotores sociales del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), de una manera sencilla, y sin dejar de ser seria, y con el objetivo de aportar en alguna medida soluciones a este problema, desde luego con la plena convicción de que el Derecho será siempre perfectible y su eficacia reside fundamentalmente en dos aspectos, los actos de autoridad y los actos de obediencia, pero para que estos se presenten de manera adecuada deben sustentarse y provenir de una norma jurídica, que teóricamente, sea clara, precisa y congruente, además que siempre estará sujeta a cambios, modificaciones o reformas, ya que los fenómenos laborales van cambiando, aunque lentamente, como lo es la propia naturaleza del hombre.

En consecuencia, uno de los fenómenos laborales, que se presentan en nuestra ciudad, es la migración, y con ello, el desempleo, creando en el ciudadano la aceptación de un trabajo que se encuentra fuera de un marco legal.



En los más de diez años, desde el nacimiento del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía, se han ido incubando conflictos que hoy enfrentan los promotores sociales, que derivan de una mala convivencia social y legal.

Además con motivo de haber laborado en el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía, surgió la propuesta por parte de algunos compañeros pertenecientes al mismo Sistema, y obviamente por la suscrita, para la investigación del tema en cuestión, bajo la perspectiva e interés de encontrar mejoras a las condiciones laborales que presentan.

La búsqueda de las razones que originaron tales situaciones, y el interés creado, dio como resultado en mi investigación sobre LA EFICACIA TEORICA de la LEY BUROCRATICA, donde se plasman los derechos de LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, dos reflexiones, que deben tomarse en cuenta siempre que se intente proponer una solución a los problemas laborales son:

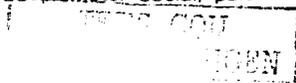
La primera, que estas deben dirigirse a evitar que surja esa misma problemática con los promotores sociales que en el futuro presten su servicio en el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía, siempre bajo la estricta observancia de un estado de Derecho, donde el marco jurídico debe renovarse a la par con el desarrollo laboral de los ciudadanos.

La segunda reflexión, es que nunca debe dejarse a un lado, el aspecto humano de la problemática, sino en cambio, que los propios trabajadores (promotores sociales) participen en la solución de sus problemas, así como en la exposición de sus reclamos y experiencias.

Esa labor debe ser llevada a cabo con un acercamiento de las autoridades hacia los gobernados, donde el intercambio de propuestas se traduzca en una norma eficaz, que sea creada con estricto apego a la técnica y ciencia jurídica.

Conforme a lo anterior, mi investigación jurídica parte de los antecedentes históricos de la figura del trabajo en México, así como los antecedentes del Derecho Burocrático, de los cuales surgieron todos los derechos otorgados a los trabajadores del Estado y que actualmente se encuentran contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En el Capitulo Segundo hemos considerado conveniente abordar la naturaleza jurídica de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores, así como los elementos de los mismos, y el concepto de promotor social, para



determinar de manera teórica, una visión más exacta y fresca que defina adecuadamente los derechos y obligaciones que provienen de la correlación profesional en comento.

Posteriormente, en el Capítulo Tercero haremos referencia a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora llamada Secretaría de la Función Pública) como parte de la Administración Pública Federal, su estructura orgánica, organización y condiciones de trabajo, para localizar y diagnosticar los aspectos susceptibles de mejoramiento y reforma en el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía.

Finalmente en el Capítulo Cuarto abordaremos las condiciones generales de los trabajadores (promotores sociales) que prestan su servicio en el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía y sus derechos que les corresponden por ser trabajadores en beneficio del Estado.

Todo ello desemboca en una serie de propuestas que se proponen en esta tesis, con el cual el objetivo general de esta investigación, se cumple de manera cabal, comprobando que los trabajadores denominados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo "promotores sociales", carecen de las prestaciones laborales a las que tienen derecho y que es urgente se realicen modificaciones a la figura atípica antes mencionada.

Cabe hacer mención que el sentimiento de trabajo es intrínseco con la naturaleza humana, y es necesario satisfacerlo para lograr que los individuos tengan una calidad de vida que pueda satisfacer por lo menos sus necesidades primarias, así como las de su familia.

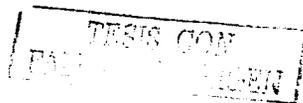
En consecuencia, los alcances y objetivos de nuestra investigación quedan sustentados en los siguientes puntos, que constituyen el marco teórico que son de utilidad para el lector.

Hemos denominado a este trabajo recepcional:

**TITULO DE LA TESIS: "LA CARENCIA DE PRESTACIONES LABORALES DE LOS PROMOTORES SOCIALES DEL SACTEL"**

Hemos determinado que:

**EL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA A INVESTIGAR ES: ¿La Ley Burocrática es aplicable a la naturaleza del acto que le da origen a la relación laboral entre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los**



promotores sociales del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL)?

Como consecuencia establecemos como:

**HIPÓTESIS:** Si existe la relación laboral entre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con los promotores sociales del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía.

Por lo tanto, hemos fijado como:

**OBJETIVO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN.** Analizar la relación laboral, desde el punto de vista teórico para determinar su importancia respecto de la problemática laboral actual, los sujetos que intervienen en ella, y los principios jurídicos que rigen nuestra legislación laboral.

Asimismo la:

**JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA A INVESTIGAR:** Ha quedado manifiesta en la presente introducción.

Finalmente, hemos de utilizar como:

**METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA:** Como fuente del conocimiento, desde la experiencia empírica, como base de la técnica jurídica, haciendo hincapié en la observación de la problemática a regular y su fenomenología que determinará las características del mismo, así como del método científico que será, la herramienta para analizar los componentes de los textos jurídicos aplicables y su desarrollo histórico, en correlación con las formas de pensamiento, para resolver las cuestiones de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores y del cumplimiento del fin para el que fue creado.

# CAPÍTULO I

## ANTECEDENTES DEL TRABAJO EN MÉXICO.

### 1.1 ORÍGENES DEL TRABAJO EN MÉXICO.

El Derecho Mexicano del Trabajo, nació en la Primera Revolución Social del Siglo XX, siendo que en la Constitución de 1917, los hombres descubrieron el significado de "*mis derechos como ser humano*". En 1910, se inició la revolución y transformación política, social y económica, que explicaba el malestar y la inquietud social, y con ello, lograr más tarde el neo-porfirismo cuasi-totalitario que vivió en aquella época, dando origen al nacimiento del Derecho del Trabajo.

En las Leyes de Indias, España creó el monumento legislativo más humano en los tiempos modernos, esas leyes se encuentran en el pensamiento de la Reina Isabel la Católica, que estuvieron destinadas a proteger al indio en América, y a impedir la explotación despiadada de que eran objeto. Las Leyes de Indias son un resultado de la pugna ideológica entre la ambición de oro de los conquistadores y las virtudes cristalinas de los misioneros, representando una victoria de éstos, además procuraron asegurar a los indios la percepción efectiva del salario, se reconoció a los indios su categoría de seres humanos, pero en la vida social, económica y política, no eran los iguales de los vencedores, ya que carecían de derechos políticos y eran cruelmente explotados.

En la Nueva España, las actividades estuvieron regidas por las Ordenanzas de los Gremios; en América, las Ordenanzas y la Organización Gremial fueron un acto de poder de un gobierno absolutista para controlar mejor la vida de los hombres y restringían la producción en beneficio de los comerciantes.

Al respecto, señalamos que con los hechos que se suscitaron en la Nueva España hasta las primeras décadas de 1900, trajo consigo el que los hombres descubrieran sus derechos como ser humano y con ello, la transformación política, social y económica del país, dando origen así, al nacimiento del derecho del trabajo.



Los gremios de la Nueva España, murieron legalmente dentro del régimen colonial, algunas Ordenanzas del siglo XVIII hablaron de la libertad de trabajo, pero fueron las Cortes quienes les dieron muerte. La ley de 8 de junio de 1813, autorizó a "todos los hombres avecindados en las ciudades del reino a establecer libremente las fábricas y oficios que estimaran convenientes, sin necesidad de licencia o de ingresar a un gremio". El Decreto constitucional de Apatzingán, de 1814, declaró en su artículo 38 que "ningún género de cultura, industria y comercio, puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que formen la subsistencia pública".<sup>1</sup>

El párrafo doce de los *Sentimientos de la Nación Mexicana*, expresa:

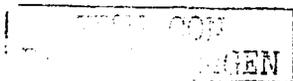
*"Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto".<sup>2</sup>*

La Revolución de Ayutla, la segunda de las tres grandes luchas de México para integrar su nacionalidad y conquistar su independencia, la libertad y la justicia para sus hombres, representa el triunfo del pensamiento individualista y liberal, porque lo más importante para los hombres de entonces era poner fin a la dictadura personalista de Antonio López de Santa Anna y conseguir el reconocimiento de las libertades consignadas en las viejas Declaraciones de derechos.

La Declaración de Derechos de aquella Asamblea, es uno de los más bellos documentos jurídicos del siglo XIX, y posee de acuerdo con el pensamiento de su tiempo, un hondo sentido individualista y liberal. De sus disposiciones, son particularmente importantes para el tema que nos ocupa, los artículos cuarto, quinto, y

<sup>1</sup> <http://members.tripod.com/MarcoI/InquedelEre/index-14.html>

<sup>2</sup> [http://www.italia.com/politic/polit09/polit08\\_sennina.htm](http://www.italia.com/politic/polit09/polit08_sennina.htm)



noveno, relativos a las libertades de profesión, industria y trabajo, al principio de que "nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento", y a la libertad de asociación.<sup>3</sup>

Ante tal documento, coincidimos con ello, en virtud de llevar implícito las libertades de profesión, industria y trabajo, toda vez que la libertad de trabajo es un tema que veremos más adelante.

El desenvolvimiento de las culturas trae como consecuencia el agrupamiento de seres humanos en defensa de intereses afines, sin embargo a pesar de ello es hasta principios del siglo XIX, cuando aparece el reconocimiento a la figura de la relación obrero-patronales.

El primer documento importante en materia de trabajo es el Código de Hamurabi, pues en él se contemplan ciertos aspectos característicos del trabajo, como el salario, jornada de los obreros (marineros, carpinteros, pastores, etc.) así como algunas formas de ejercitar las labores.

En la etapa de la Revolución Francesa observamos la franca oposición a la constitución de asociaciones particulares, apareciendo las máquinas como principal instrumento de producción, requiriéndose grandes capitales para construir, instalar la maquinaria para determinadas industrias.

Es así como Euquerio Guerrero nos dice: "Aparece de esta manera la primera relación obrero-patronal y los problemas que suscita deben ser resueltos por las Leyes vigentes de esa época, así como por los Tribunales en esa época, así como por los Tribunales encargados de aplicarlas".<sup>4</sup>

Si bien en cierto, que en la Revolución Francesa se sustituyó al máximo el empleo de hombres por máquinas, esto no implicó que no se llevara a cabo la constitución de asociaciones particulares, por tal, estamos de acuerdo con Euquerio Guerrero en que de éste modo surge la relación obrero-patronal.

<sup>3</sup> De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, volumen I, Editorial Porrúa, 1996, página 43

<sup>4</sup> <http://www.elportaljuridico.com.mx/ADT11.htm>.



Los juristas consideraban el concepto de alquiler de servicios, derivado del Derecho Romano e incorporado al Derecho Civil, resultando como consecuencia una inadecuada aplicación de las normas civiles, debiéndose crear en forma urgente, normas inherentes a la relación obrero-patronal que actualmente se conoce como "Derecho del Trabajo".

El Derecho del Trabajo, tiene implícito los principios generales del derecho como son la equidad, la justicia, entre otros, siendo necesario estudiar con cual figura jurídica se inicia la relación laboral, así como las distintas formas de contrato que puedan celebrarse entre trabajadores y patrones.

Debiendo conocerse, la distinción entre el contrato de trabajo y otros convenios jurídicos que pueden implicar la prestación de servicios profesionales que no revisten las características de actividades laborales, sino de actos de carácter civil o mercantil.

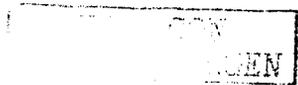
Será indispensable estudiar lo relacionado con el surgimiento del derecho del trabajo en México, adentrarse con su desarrollo hasta el presente con el fin de tener un panorama jurídico de origen del trabajo, en nuestro país.

La época colonial, con la cual hay una marcada tendencia a la negociación de las relaciones laborales, pues la esclavitud es la base de la fuerza del trabajo sin que se le reconozca a los esclavos su carácter de trabajador, además de la prohibición de reunirse su defensa de sus intereses de acuerdo al liberalismo europeo imperante en nuestra sociedad, posteriormente al movimiento insurgente de 1810, observamos una total ausencia de normas de trabajo.<sup>5</sup>

Como lo mencionamos con anterioridad, es a partir de las primeras décadas del siglo XX, cuando los trabajadores dejan de ser esclavos, con ello se puede apreciar el origen de la norma laboral.

La vigencia de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, confirmó entre nosotros la era de la tolerancia y nuestros juristas, con un sentido humano de larga tradición, al elaborar el Código Civil de mil ochocientos setenta, procuraron

<sup>5</sup> Ibidem. Página 2.



dignificar el trabajo declarando que la prestación de servicios no podía ser equiparada al contrato de arrendamiento, porque el hombre no es ni podía ser tratado como las cosas; el mandato, el ejercicio de las profesiones y el contrato de trabajo, formaron un solo título, aplicable a todas las actividades del hombre. Sin embargo, la condición de los trabajadores no acusa mejoras importantes en aquellos años.

Con relación a lo anteriormente citado, estamos de acuerdo, en virtud de que el hombre no es una cosa y por tal, su trabajo no puede considerarse regulado por el Código Civil, es decir no debemos equiparar la prestación de servicios con un contrato de arrendamiento.

En 1904, a solicitud del gobernador del Estado de México José Vicente Villada, la Legislatura local de ese Estado, dictó una ley, en la que se declaró que en los casos de riesgos de trabajo, debía el patrono prestar la atención médica requerida y pagar el salario de la víctima hasta por tres meses. El gobernador Bernardo Reyes impulsó fuertemente el desarrollo industrial de Nuevo León, y tuvo también la convicción de que era indispensable una ley de accidentes de trabajo, considerando que: "ocurre a los empleados y operarios en el desempeño de su trabajo o en ocasión de él"; y "fijó indemnizaciones que llegaban al importe de dos años de salario para los casos de incapacidad permanente total".<sup>6</sup>

Atendiendo al párrafo citado, consideramos que la solicitud era aceptable, toda vez que el trabajador al sufrir un accidente de trabajo, quedaba imposibilitado a realizar alguna actividad por la cual obtuviera una retribución económica.

El año de mil novecientos seis, fue testigo de dos grandes episodios de nuestra lucha de clases: en el mes de junio, los obreros mineros de Cananea declararon una huelga para obtener mejores salarios y suprimir los privilegios que la empresa otorgaba a los empleados norteamericanos; es fama que el gobernador de Sonora, Izábal, aplastó el movimiento con ayuda de las tropas de los Estados Unidos

<sup>6</sup> DE la Cueva, Mario El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, volumen I, Editorial Porrúa, 1996, página 43.



del Norte. En el mes de noviembre se iniciaron las escaramuzas en la industria textil: los empresarios de Puebla impusieron un reglamento de fábrica que destruía la libertad y la dignidad de los hombres; los trabajadores se declararon en huelga, pero los empresarios poblanos convencieron a todos los dueños de fábricas para que decretaran un paro general; acudieron entonces los obreros al presidente de la República, general Porfirio Díaz, para que arbitrara el conflicto; el gobierno tuvo su última oportunidad histórica, pero no supo aprovecharla y selló su destino; su caída era cuestión de tiempo. Pudo el presidente señalar una ruta nueva y preparar una legislación de trabajo que se anticipara a las urgencias de la época, pero la burguesía mexicana, heredera del conservadurismo que venía de la Colonia, consiguió que el general Díaz diera el triunfo a los empresarios; la única dádiva que lograron los obreros consistió en la prohibición del trabajo de los menores de siete años.

En 1906, siendo presidente del Partido liberal, Ricardo Flores Magón, publicó un manifiesto y un programa, que contenía el documento prerevolucionario más importante a favor de un derecho del trabajo; en él están delineados claramente algunos de los principios e instituciones de nuestra declaración de derechos sociales, donde analizó la situación del país y las condiciones de las clases campesina y obrera, y concluyó proponiendo reformas trascendentales en los problemas político y agrario. En cuestión de trabajo recalcó la necesidad de crear las bases generales para una legislación humana del trabajo: mayoría de trabajadores mexicanos en todas las empresas e igualdad de salario para nacionales y extranjeros; prohibición del trabajo de los menores de catorce años; jornada máxima de ocho horas; descanso hebdomatrio obligatorio; fijación de los salarios mínimos; reglamentación del trabajo a destajo; pago del salario en efectivo; prohibición de los salarios y multas; pago semanal de las retribuciones; prohibición de las tiendas de raya; anulación de las deudas de los campesinos; reglamentación de las deudas de los medieros, del servicio doméstico y del trabajo a domicilio; indemnización por los accidentes de trabajo; higiene y seguridad en las fábricas y talleres; así como habitaciones higiénicas para los trabajadores.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Ibidem. Páginas 42 y 43.



Es de suma importancia recalcar que 1906, fue un año donde se analizó la situación del país y las condiciones de la clase trabajadora y que dio pie al documento prerrevolucionario más importante del derecho del trabajo, impulsando la creación de la legitimación humana del trabajo.

El 5 de octubre de 1910, Francisco I. Madero, expidió el Plan de San Luis, desconociendo al régimen porfirista y convocando al pueblo al restablecimiento de la Constitución y a la introducción del principio de no reelección. Los gobiernos de De la Barra y de Madero, defraudaron los anhelos y esperanzas de los campesinos y motivaron la rebelión del caudillo sureño Emiliano Zapata, reencarnación del alma y del pensamiento de Morelos, con la nueva bandera de la revolución: "Tierra y libertad".

Al analizar la revolución de 1910, descubrimos que sus objetivos no eran en relación con los obreros, sino con el objeto de derrotar la oligarquía creada por el Presidente Díaz. Después de 1910, surgen varias inquietudes en distintos Estados de México, como Yucatán, Veracruz, entre otros estados, preocupados por crear leyes protectoras de los trabajadores, las cuales únicamente quedan como proyectos, pues fue hasta 1917, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando surge la legislación de trabajo.

Al respecto, estamos de acuerdo, debido a que efectivamente en ese año no se pretendía otra cosa que derrotar al presidente Porfirio Díaz, dejando a un lado las pretensiones de los obreros.

Destacando que la Constitución Mexicana se adelantó a países europeos en la creación de la legislación laboral. Así tenemos la protección de los trabajadores constitucionalmente, procurando evitar abusos físicos a los trabajadores, concediéndoles una remuneración justa. Es necesario que el movimiento histórico que se vive en México, algunas normas contenidas en la legislación vigente se encuentran obsoletas o carentes de efectividad ante los patrones, lo que sugerimos que ésta sea revisada y hacer los cambios necesarios exigidos por la clase trabajadora.



El Plan de Guadalupe de 1913, condensó los propósitos de la lucha por el restablecimiento de la vigencia de la constitución violada; en él, el ejército del pueblo se llamó constitucionalista, nombre que se aplicó después al movimiento revolucionario. De él nacieron: la nueva Constitución de 1917, la primera Declaración de derechos sociales de la historia y el derecho mexicano del trabajo.

Frente al derecho agrario y del derecho del trabajo, nació nuestra Declaración de derechos sociales como un grito de rebeldía del hombre que sufría injusticia en el campo, en las minas, en las fábricas y en el taller. Antes de esos años solamente existía el derecho civil: " para que el derecho del trabajo pudiera nacer fue preciso que la Revolución constitucionalista rompiera con el pasado, destruyera el mito de las leyes económicas del liberalismo y derrumbara el imperio absolutista de la empresa ".<sup>8</sup>

Al respecto, podemos citar que el hombre padecía sufrimiento debido a las injusticias que se cometían contra ellos, sabían que tenían derechos pero que no podían ejercerlos, sino hasta después de la creación de la Constitución de 1917, de donde nacieron la Declaración de derechos sociales.

El maestro Mario de la Cueva, consideró a la clase trabajadora como el nuevo factor real del poder suscrito en nuestra Carta Magna de 1917 que se organizaría en Sindicatos para la defensa de los intereses de los obreros frente al capital, surgiendo el derecho, de y, para los trabajadores, ésta característica, resalta, más en las huelgas que resultan un instrumento de lucha y presión sobre los patrones. Teniendo como resultado el reconocimiento de la facultad jurídica de una clase social para enfrentarse a otra.

Con relación a lo considerado por el maestro Mario de la Cueva opinamos que, nuestro derecho del trabajo fue una expresión de una idea de justicia, convirtiéndose en la manifestación de las necesidades de orden material y espiritual que impone la dignidad de la persona humana.

---

<sup>8</sup> Ibidem. Página 45.



Después de 1914, los jefes de las tropas constitucionalistas iniciaron la creación del derecho del trabajo: en Aguascalientes se decretó la reducción de la jornada de trabajo a nueve horas, se impuso el descanso semanal y se prohibió cualquier reducción en los salarios. El San Luis Potosí se decretó fijando los salarios mínimos: en el Estado de Tabasco se fijaron los salarios mínimos, se redujo a ocho horas la jornada de trabajo y se cancelaron las deudas de los campesinos; en Jalisco se expidió un decreto sobre jornada de trabajo, descanso semanal y obligatorio y vacaciones, siendo publicado el decreto que merece el título de primera ley del trabajo de la Revolución constitucionalista, siendo en 1915 publicado el decreto que mencionaba la jornada de trabajo de nueve horas, salarios mínimos en el campo y en la ciudad, protección del salario, reglamentación del trabajo a destajo, aceptación de la teoría del riesgo profesional y creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Nuestro Derecho se separa de los ordenamientos europeos (desprendidos del Derecho Privado) surgiendo en la Asamblea constituyente de Querétaro, como uno de los principios esenciales del nuevo orden jurídico, extendiéndose la protección laboral a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y de manera general a todo contrato de trabajo.

Lo anterior trajo consigo, la oposición rotunda de civilistas y mercantilistas, pues sostenían que estas ramas del derecho deberían continuar rigiendo las actividades de carácter laboral, sin embargo los estudiosos del derecho del trabajo tomaron como base el párrafo (y de manera general a todo contrato de trabajo) para defender la posición que independientemente de que el trabajo prestado sea intelectual o material el mismo debe ser regulado por un estatuto laboral cuando se reúnan los caracteres de la relación laboral.

Al respecto, cabe señalar que, el Derecho del Trabajo es inacabable pues constantemente surgen necesidades humanas o en el caso que nos ocupa de los trabajadores, pues pausadamente aparecen sus principios, normas e instituciones, pero no se puede informar que se haya perfeccionado, pues la Ley no se encuentra cerrada, lo que observamos fácilmente, que la Ley de 1931, ha sido reformada en 1970, 1980, 1984, además que en la actualidad necesita ser reformada, de tal manera



que es posible que nunca llegue a decirse que es perfecta ya que la economía del País y las condiciones de trabajo van cambiando.

### 1.1.1 TRABAJO BUROCRÁTICO.

Este término adquiere plaza y valor pese a su origen político y a su raíz de expresión despectiva, concentraba sus fuerzas en la organización de un perfecto ejército y en un grupo de personas dedicadas a la recaudación de impuestos. El Estado liberal o gendarme tenía limitado el número de funcionarios administrativos, cuando deja su aislamiento dictado por las doctrinas liberales y comienza a intervenir en actividades que correspondían a la iniciativa privada, se transforma en un gran número de funcionarios públicos.

La palabra que califica su labor es la "rutina", por ende, el término que adquiere es en sentido despectivo y político. Sus funciones y labores se hacen cada vez más necesarias y adquieren día a día carácter técnico, las críticas se centran en el modo y la forma de actuar.

El Derecho Burocrático surge como un desprendimiento, aunque no total, del derecho del trabajo, y conservando gran parte de los principios que están a la base de este último.

El término "burocracia" del cual deriva el término "burocrático", en estricto sentido no existe jurídicamente hablando, y se trata más bien de un término "importado" de la sociología: proviene del francés "bureaucratie", que quiere decir el conjunto de empleados que sirven al Estado.

Lamentablemente muchas veces, aún en nuestros días, el término "burocracia", por diversas razones se utiliza en un sentido peyorativo, no solo por amplios sectores de la sociedad, sino incluso por los diccionarios, algunos de los cuales al definir este término dicen: "influencia excesiva que éstos (los empleados públicos), por su número o por su actuación, ejercen en la administración pública y que repercute en perjuicio de las actividades privadas, creando trámites innecesarios

o redundantes o recargando el presupuesto de la nación sin ninguna utilidad".<sup>9</sup>

Al respecto, no coincidimos con la definición que se manifiesta, toda vez que si bien es cierto que el número de empleados públicos es excesivo eso no implica que se ejerzan trámites innecesarios y mucho menos que repercutan en perjuicio de las actividades privadas.

El profesor C. A. Morales Paulin sugiere, al hablar de la burocracia no calificar las características de sus esquemas de trabajo, ni hacer valoraciones de la actuación de estas personas y prefiere que nos concentremos en los aspectos jurídicos que pudieran estar implicados utilizando tal término y, simplemente, considerar a la burocracia, como el conjunto de trabajadores que tienen como empleador al Estado, considerando al derecho burocrático como un conjunto de normas jurídicas que pretenden regular tal relación.<sup>10</sup>

En un intento de conceptualización, diríamos que:

Derecho Burocrático, como parte del derecho del trabajo, es el conjunto de normas jurídicas con las que busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado.

A esta idea hay que aclarar que, cuando se habla de Estado, se hace en un sentido estricto, ya que se estaría dejando de lado aquellas organizaciones e instituciones en las cuales el Estado, en un sentido amplio, como empleador, asume la forma de sector paraestatal y donde el régimen laboral no necesariamente es el burocrático.

Otra definición que encontramos de Derecho Burocrático aprobado por el Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático llevado a cabo en la UNAM es el siguiente: "El Derecho Burocrático es una rama del Derecho laboral que se

<sup>9</sup> Cf. Osorio M. Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales, Editorial Heliasta, 29 edición, Sao Paulo, 1992, página 140.

<sup>10</sup> Morales Paulin, Carlos A. Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, México, 1995, página 107.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

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".<sup>11</sup>

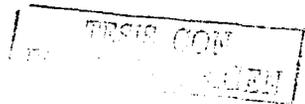
Con relación a ésta definición, estamos de acuerdo, toda vez que coincidimos que las relaciones que existen entre el Estado y sus trabajadores, así como los derechos y obligaciones que surjan de ésta, serán regulados por el derecho burocrático, aunque en la práctica no se lleve a cabo.

De cualquier manera conviene señalar que, por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer las bases de organización de la administración pública federal, se refiere a sus dos expresiones o manifestaciones, a saber la centralizada y la paraestatal. Si bien es cierto que en ambos casos el Estado es empleador, esta característica, en los hechos no siempre se ha traducido en que sea el derecho burocrático el aplicable a sus relaciones laborales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976) es una norma importante en razón de que, como su artículo primero establece las bases de organización de la Administración Pública Federal (centralizada y paraestatal), estableciendo en un texto legal un reconocimiento expreso a los entes públicos, así como sus auxiliares, que vendrían a conformar la estructura y funcionamiento de dicha Administración. Esta Ley describe las relaciones entre los mismos entes públicos y busca establecer una coherencia en la estructura de la administración pública al señalar criterios, lineamientos y competencias en base a las cuales debe trabajar; sin embargo, se trata de una ley eminentemente administrativa, que no se ocupa de los aspectos laborales ya en el funcionamiento de la administración pública se suceden cotidianamente entre las personas que en ellas laboran.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Cortiñaz Peláez, L. Introducción al Derecho Administrativo, volumen I, Editorial Porrúa, México, 1992.

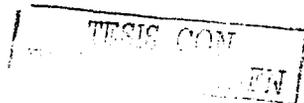
<sup>12</sup> *Ibidem* Pagina 68.



Con relación a lo anteriormente citado por el profesor L. Cortiñaz Pelaéz, estamos de acuerdo, en virtud de que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo primero, manifiesta la estructura y funcionamiento de la Administración Pública, por lo tanto, podemos observar que se trata de una ley eminentemente administrativa y que de ninguna manera se ocupa de sus aspectos laborales que se presentan entre los empleados que en ella laboran.

Finalmente, antes de terminar este capítulo, conviene por ahora solo anotar otro de los debates presentes desde hace años en torno a las características del derecho burocrático, y que es el relativo a la autonomía de tal derecho o inexistencia de la misma. Sobre el particular conviene señalar que, si bien es cierto los orígenes, así como las reglas y principios de aplicación del derecho burocrático impiden optar por pronunciarse a favor de considerarlo como una rama autónoma, también es cierto que la evolución de las normas burocráticas, por lo menos hasta inicio de los años noventa, permiten, y en muchos casos exigen, un análisis independiente del resto de las normas laborales vigentes. De esta manera, nos parece que estamos en presencia de una rama del derecho con una autonomía relativa del resto de las ramas del derecho y, de manera particular, del derecho del trabajo.

Un debate antiguo que en este curso no se profundiza pero que está presente en buena parte de los temas tratados, es el que se refiere a la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, en donde encontramos históricamente dos grandes tendencias o posiciones teóricas que se han enfrentado, aquella que las asimila al derecho administrativo y las que consideran que es el derecho del trabajo como el campo en el cual deben regirse estas relaciones. Esta segunda opinión es la que con el devenir del tiempo consideramos que ha cobrado fuerza, aunque en muchos aspectos, la herencia administrativa pareciera aun estar presente.



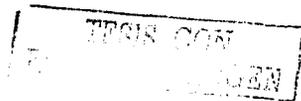
## 1.2 REFORMA DE 1960, AL ARTÍCULO 123 APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La relación de la función pública en la legislación mexicana, tuvo como antecedente primario el artículo 89, fracción I, II y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se les otorgaba amplias facultades al Presidente de la República para nombrar libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Regente del Distrito Federal, al Procurador de Justicia del Distrito Federal y demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento no estuviera determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes, para nombrar con aprobación del Senado, los Ministros, Agentes Diplomáticos y Consules, Generales, Coroneles, Oficiales Suplentes del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional, los cuales serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en los que no sea indispensable la calidad de ciudadanos, en términos del artículo 2 de la misma Constitución.

En la Ley Federal del Trabajo de 1931, establecía en su artículo 2 que las relaciones entre el Estado y sus Servidores se regulaba por las leyes del servicio civil que se expidieran.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y, que por lo tanto, no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución Federal, ya que ésta tendió a buscar un equilibrio entre el capital y trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que medien entre el poder público y los empleados que de él dependen.<sup>13</sup>

Por tal situación, las primeras disposiciones que favorecieron a los empleados públicos, fueron las consagradas en el artículo 2 de la Ley en comento, en el



Reglamento expedido por el Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, de 12 de abril de 1934. Posteriormente, con sentido más revolucionario fue promulgado el 5 de noviembre de 1938, por el Presidente Lázaro Cárdenas, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, reformado después durante el régimen del Presidente Ávila Camacho en 1941, publicado en el Diario Oficial de 17 de abril del mismo año.

En el precitado Estatuto, en su artículo 1, estableció que: "La presente es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otros".

En su artículo 2° se menciona que: "Trabajadores al servicio del Estado es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual, o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuera expedido, o por el hecho de figurar en las listas de rayas de los trabajadores temporales.

El artículo 3° del precitado Estatuto también estableció que la relación jurídica de trabajo reconocido por esta Ley; se entiende establecida, para todos los efectos legales, entre los trabajadores federales entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo los gobiernos del Distrito y territorios federales representados por los Titulares respectivos.

En 1960, el Artículo 123 de la Constitución fue reformado, adicionándosele el apartado "B", el cual reglamenta el trabajo de los servidores públicos considerados como de "base", tanto por dicho apartado como por su ley reglamentaria, ya que los que no tienen esta calidad están excluidos de los derechos laborales que otorgan tales dispositivos jurídicos a los trabajadores de base.

Tiene como consecuencia que las fracciones que integraban el texto original del artículo que se comenta pasaran a formar parte del apartado "A", y que el nuevo apartado "B" se constituyera con 14 fracciones, también nuevas y en cierta medida

<sup>13</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo 25, página 928.



distintas a aquéllas, ésta reforma se promulgó el 21 de octubre y se publica el 5 de diciembre del año en mención. "Se establece que el Congreso expedirá las leyes, sobre materia de trabajo. Crea el texto de inciso "A" que regula las relaciones de trabajo entre particulares, obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y todo contrato de trabajo. Establece las bases de regulación de las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y de los territorios Federales y sus Trabajadores (Apartado "B")".

El artículo 123 dispone que: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización para el trabajo conforme a la ley".

El Congreso de la Unión deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A...

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

- I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por 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 un goce de salario íntegro. Con la finalidad de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, permitiendo una mayor convivencia familiar, al disponer de más tiempo libre para dedicarse a algunas actividades de superación, el entonces



Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez, mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1972, se otorgó el beneficio a los trabajadores del Estado que por cada cinco días de trabajo, disfrutaran de dos días de descanso continuos, de preferencia sábado y domingo, con goce íntegro de su salario.

- 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 en el Distrito Federal y en las entidades de la República.
- V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo. Esta fracción se refiere al principio de igualdad de salarios la cual implica un pago de salario idéntico de aquel que otros empleados públicos reciben por un trabajo de idéntico esfuerzo y resultado.
- VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en los casos previstos en las leyes.
- VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permita apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública. Cabe hacer mención que en la actualidad la designación de los puestos es determinada en forma discrecional dentro de la administración pública y en pocas ocasiones se acepta la preparación de los candidatos.
- VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y



antigüedad. En igualdad de condiciones tendrá prioridad quien represente la única fuente de su familia.

- IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causas justificadas, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.
- X. Los trabajadores tendrán derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que éste artículo consagra. Al respecto José Dávalos señala que: "La eficacia de la huelga burocrática se pierde por lo subjetivo e impreciso de las condiciones que deben cumplirse para estallarla".<sup>14</sup> Con respecto a lo comentado, determinamos que es difícil que se compruebe la violación de todas las fracciones del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, en virtud de que implicaría una violación constante.
- 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.

<sup>14</sup> Dávalos Morales, José. Tópicos Laborales, Editorial Porrúa, México, 1992, página 193.



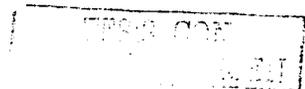
c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifique peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir un salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia 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. Con relación a éste inciso, difícilmente podemos tener acceso, ya que en ocasiones no contamos con ese presupuesto.

f) Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que correspondan, la forma y el procedimiento conforme a los



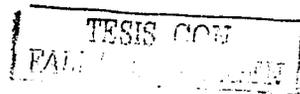
cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

- XII. Los conflictos individuales, colectivos intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previsto en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por ésta última.

- XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones. Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio, o medio de defensa para combatir la remoción y en su caso sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.



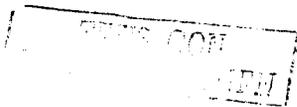
XIII-Bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

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

El Profesor José Dávalos, con respecto a la fracción XIV, comenta que: "... éstos trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, no tienen derecho a la sindicalización, a la contratación colectiva ni a la huelga y, además, están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; ante un despido injustificado no pueden exigir ni reinstalación ni indemnización, acciones con las cuales se sostiene el derecho a la estabilidad en el empleo". Además apunta que: "El trabajo humano tiene la misma dignidad, independientemente de la empresa o dependencia gubernamental a la que se preste el servicio. Nada justifica marginar a una gran mayoría de trabajadores (del apartado "B"), de los Derechos que la Nación ha querido asignarles, para poder proteger de manera igual a todo trabajo realizado por el ser humano".<sup>15</sup>

Si bien es cierto que de ninguna manera existe justificación para negarles los derechos a los trabajadores de confianza, el artículo 2º de la Ley Burocrática, excluye a estos trabajadores al plasmar que: "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.", lo cual se confirma al referirnos al artículo 3º del mismo ordenamiento legal que establece: "Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza...". Es decir, se deja en estado de indefensión a los trabajadores de confianza para reclamar sus derechos laborales.

<sup>15</sup> Ibidem. Página 115.



Cuando el artículo 123 Constitucional dispone que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, significa que el Estado para poder realizar los fines para los cuales fue creado, tiene la responsabilidad y obligación de crear y proporcionar empleos para las personas que al mismo le soliciten, mismos que serán preferidos (los mexicanos) en igualdad de circunstancias para todos los empleos, cargos y comisiones del Gobierno de acuerdo a lo establecido en el artículo 32 Constitucional.

Por otro lado, se puede afirmar que de acuerdo a lo anteriormente mencionado, el citado artículo 123 apartado "B"; acepta que el objeto directo de la obligación de toda relación laboral, es la de proporcionar empleos, es decir, los medios materiales o medios de producción necesarios para que el empleado desarrolle los servicios que preste a su patrón, y no el pago de salarios como actualmente precisan nuestros juriconsultos mexicanos.

La relación jurídica de trabajo, en términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, queda establecida entre los titulares de los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores (aunque no menciona quiénes tendrán ese carácter, ni los requisitos que deberán llenar para poder considerárseles como su trabajador), siguiendo la terminología del artículo 123 Constitucional; aunque más adelante en la fracción VII dispone que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y actitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública. (Instituto Nacional de Estudios Sindicales y de Administración Pública) F.S.T.S.E. Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

### **1.3 LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y SUS REFORMAS.**

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentario del apartado "B", del artículo 123 Constitucional, publicado en el Diario Oficial con fecha 28 de diciembre de 1963, dispone que la presente ley es de observancia general para los titulares y sus trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión,



del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales y mejoras materiales, Instituto Nacional de Vivienda, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

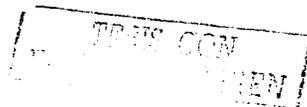
Al respecto, cabe hacer mención que en el artículo 3 de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, dispone que trabajador, es toda persona que presta un servicio físico, intelectual, o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de trabajadores temporales.

Así mismo, el artículo 6 de la Ley en comento señala que, son trabajadores de base los no incluidos en la enumeración que cita el artículo 4 y que por ello, serán inamovibles, sino después de seis meses de servicio, sin nota desfavorable en su expediente.

El artículo 8 de la citada Ley, excluye del régimen de esta Ley; a los empleados de confianza, los miembros del Ejército y Armada Nacional, con excepción del personal civil del departamento de la industria militarizado a que se militarice legalmente, los miembros del servicio exterior mexicano, el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios.

En el Título Segundo, de los Derechos y Obligaciones de los Trabajadores de los Titulares, Capítulo Primero, dispone el artículo 12, que los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluido en las listas de raya de trabajos temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

Cabe señalar además, que no es entre el titular del órgano entre el que se establece la relación de trabajo, sino entre el trabajador y el órgano estatal, como

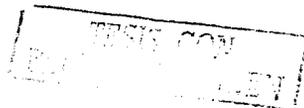


sucede entre las empresas privadas, en que la relación se establece entre ésta y sus trabajadores y entre éstos y los representantes del patrón.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre los órganos estatales y sus empleados, existen dos teorías, las de Derecho Privado y las de Derecho Público. Las primeras, a su vez se dividen en dos; las que sostienen que se trata de un mandato, mismas que no han sido aceptadas dado que por un lado se encuentra la función pública y la otra un particular, las teorías de Derecho Público, que es el régimen que han tenido aceptación por tratarse de relaciones existentes entre el órgano estatal y un particular, se dividen en tres corrientes; las que sostienen que se trata de un acto unilateral; que señala que no se trata de una relación contractual, porque constituye una obligación imperactiva, teoría que no ha tenido mayor aceptación, porque contraviene lo dispuesto por el artículo 5 Constitucional; por otro lado tenemos la tesis que sostiene que es un acto contractual; pues nace de un contrato administrativo, ya que existe un concurso de voluntades, teoría que tampoco ha sido aceptada; por último, tenemos la tesis que sostiene que se trata de un acto condición, en la que existe concurrencia de voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado, sino condicionar la aplicación a un caso individual de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones, tesis que ha sido reconocida y aceptada por la legislación mexicana, según se desprende del contenido del artículo 123, apartado "B", fracción VII, 3 y 12 de la Ley Burocrática.

El artículo 18, dispone que el nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, el uso y a la buena fe.

El artículo 20, dispone que los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal y Territorios Federales, se clasificarán conforme a los



grupos establecidos por el catálogo de empleos del instructivo para la formación y aplicación del presupuesto de egresos de la federación, los trabajadores de las otras instituciones sometidas a esta ley, se clasificarán conforme a las categorías que los propios organismos establezcan dentro de su régimen interno.

La fracción VII, del artículo 123 Constitucional del Apartado "B", menciona del artículo 2 de la legislación federal del trabajo burocrático, y define la relación jurídica de trabajo como aquella que se establece entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio; de donde se desprende que empleado es la persona que supone una vinculación interna del órgano estatal, que hace que su titular solo concorra a la formación pública.

Agregando, además que sólo por este concepto y siempre que exista subordinación y dependencia del empleado así su patrón Estado, existirá relación jurídica laboral.

Entendiéndose como subordinación, al estatuto de sometimiento de mando físico y material al titular del órgano estatal y al órgano mismo, es decir a la obligación que tiene el empleado a desempeñar las labores o comisiones que le son encomendadas, con motivo de su nombramiento y por dependencia a la situación de espera del cumplimiento del objeto indirecto de la obligación, es decir, a la espera del pago de salarios devengados, con motivo de la prestación de sus servicios del órgano estatal, nacida con motivo de la relación laboral.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ha sufrido varias reformas, a lo que haremos una breve referencia:

PRIMERA REFORMA.- Decreto del 23 de diciembre de 1966, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1967, que adicionó el artículo 119 con un segundo párrafo, se reformó el artículo 128, 140 primer párrafo, 142 primer párrafo; en el sentido de que la designación de los magistrados del Tribunal Federal



de Conciliación y Arbitraje será conforme al procedimiento indicado en el artículo anterior, asimismo se indicó que las faltas temporales del Presidente del Tribunal serán cubiertas por el Secretario General de Acuerdos y las de los demás Magistrados por la persona que designe el Organismo que cada uno representa; se señaló la forma de conducir las audiencias en el Tribunal; el término de los tres meses para considerar el desistimiento de la acción y de la demanda, igualmente se estipuló que la demanda, citación para absolver posiciones, la declaratoria de caducidad, el laudo y los acuerdos de apercibimiento, se notificarán personalmente a las partes y que todos los términos correrán a partir del día hábil siguiente a aquel en que se haga el emplazamiento, citación, notificación y se contará en ellos el día de vencimiento.

SEGUNDA REFORMA.- Decreto del 30 de diciembre de 1966, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1967, que reformó la fracción I del artículo 46 estipulando que el nombramiento dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares; por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

TERCERA REFORMA.- Decreto del 23 de noviembre de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre del mismo año, que reformó el artículo 38 fracción VI disponiendo que sólo se pueden hacer retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores cuando se trate del pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del fondo de vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos y adicionó el artículo 43 con un inciso h) de la fracción VI, en donde se determinó como obligación de los titulares cubrir las aportaciones por concepto de constitución de depósitos a favor de los trabajadores

con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento permitiendo otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Ese mismo día se publicó un acuerdo presidencial que estableció la semana laboral de trabajo diurno, 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, reglamentarias del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disfrutando por cada cinco días de trabajo de dos días de descanso continuos de preferencia sábado y domingo, con goce íntegro de su salario, con la finalidad de lograr una mejor utilización de los recursos humanos y una mayor convivencia familiar.

CUARTA REFORMA.- Decreto del 21 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 del mismo mes y año, que reformó el artículo 1° para disponer que la ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, extendiendo su aplicación a las siguientes instituciones: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil "Maximino Ávila Camacho" y Hospital Infantil; así como a otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicio público; por otra parte fue reformado el artículo 5°, fracción IV para consignar a los trabajadores que son considerados como trabajadores de confianza en el Poder Judicial, enunciando a los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

QUINTA REFORMA.- Decreto del 22 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 del mismo mes y año, que adicionó dos párrafos al artículo 40 consignando el derecho a un pago adicional de un 25% sobre el monto de su sueldo presupuestal de los días ordinarios a aquellos trabajadores que presten servicios durante el día domingo y que los trabajadores que en términos del artículo 30 de la ley disfruten de uno o de dos períodos de 10 días hábiles de vacaciones, percibirá, una prima adicional de un 25% sobre su sueldo presupuestal que le corresponde durante dichos períodos.

SEXTA REFORMA.- Decreto del 27 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, que reformó y adicionó los artículos 14, fracción II y III; 43 fracción I; 51 segundo párrafo y 88, fracción V y VI. Ésta reforma señaló condiciones nulas las labores peligrosas insalubres o nocturnas para menores de dieciséis años y la jornada inhumana por notoriamente excesiva o peligrosa para el trabajador, o para la salud de la trabajadora embarazada o el producto de la concepción, se estableció como obligación de los titulares preferir en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados, a quienes sean 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 mayores derechos conforme al escalafón, en cuanto a las vacantes se indicó que en igualdad de condiciones se otorgará a quien sea la única fuente de ingreso familiar o a quien demuestre mayor antigüedad dentro de la unidad burocrática.

SÉPTIMA REFORMA.- Decreto del 30 de diciembre 1975, publicado en el Diario Oficial el 31 del mes y año, que reformó y adicionó los artículos 5°, fracción II; 16, 35, último párrafo; 43, fracción IV y X; 46, fracción V y párrafos II y III y 87. Asimismo, creó los artículos 42 bis, 46 bis y 127 bis. Esta reforma enumeró a los trabajadores de confianza en el Poder Ejecutivo, también dispuso que en caso de que un trabajador sea trasladado de una población a otra se le deben dar a conocer las causas y sufragar los gastos de viaje, se contempló como obligación para los

titulares cubrir la indemnización correspondiente por separación injustificada del trabajador, la integración de los expedientes y remisión de los informes que se le soliciten para el trámite de prestaciones sociales, así como el derecho al aguinaldo anual el cual se debía pagar antes del quince de diciembre a un mes de salario.

OCTAVA REFORMA.- Decreto del 17 de octubre de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 del mismo mes y año, que reformó el artículo 42 bis en donde se modificó el beneficio del aguinaldo ahora exhibido en dos aportaciones iguales a cuarenta días de salario, pagadera 50 por ciento antes del 15 de diciembre y 50 por ciento a más tardar el 15 de enero del año siguiente.

NOVENA REFORMA.- Decreto del 28 de diciembre de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año, que reformó el artículo 5°, estableció como trabajadores de confianza en la Contaduría Mayor de Hacienda, al Contador, Subcontador Mayor, Directores y Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Asesores y Secretarios Particulares de cada uno de los funcionarios antes mencionados.

DÉCIMA REFORMA.- Decreto del 27 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, que reformó el párrafo segundo del artículo 34 para señalar los beneficios de complemento de salario, tales como pago de la prima quincenal para recompensar los años de servicios prestados a la administración pública, para la aplicación de la disposición antes mencionada fue definida la antigüedad de todos los servidores públicos, operando a partir del 1° de enero de 1980 el pago de la prima correspondiente: igualmente se estatuyó el derecho de la prima vacacional.

DÉCIMA PRIMERA REFORMA.- Decreto del 22 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1980, que reformó el artículo 62. Se dispuso que las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo serán cubiertas en un 50% libremente por los titulares de

las dependencias y el otro 50% restante por los aspirantes que proponga el sindicato.

**DÉCIMA SEGUNDA REFORMA.-** Decreto del 27 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1980, que reformó el inciso c) primer párrafo del artículo 50, definiendo a la antigüedad para efectos escalafonarios como el tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente o a otra distinta, cuyas relaciones laborales se rijan por la Ley Burocrática, siempre que el trabajador haya sido sujeto de un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios, o de los efectos de la desconcentración administrativa, aun cuando la reasignación tuviere lugar por voluntad del trabajador.

**DÉCIMA TERCERA REFORMA.-** Decreto del 28 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1983, que reformó los artículos 5°, 8°, 20 y 32. Estas reformas inciden en diversos aspectos del servicio civil, en el artículo 32 se introdujo el principio según el cual el sueldo o salario que constituye la retribución básica presupuestal que debe pagarse al trabajador sea el sueldo o salario que se asigna en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, cuyo establecimiento mantendría y protegería la calidad de trabajador con puesto de base y que por lo tanto son inamovibles en los términos de la ley y sin afectar las percepciones que tuvieran asignados y los beneficios previstos en las condiciones generales de trabajo, también se modificó el artículo 5° de la ley, incorporando nuevos criterios para clasificar a los trabajadores de confianza y exceptuar en el artículo 8° de la aplicación de la propia ley a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°; a los miembros del ejército y armada nacional; a los miembros del servicio exterior mexicano; al personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios y los que presten sus servicios mediante contrato civil.



DÉCIMA CUARTA REFORMA.- Decreto del 29 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1984, que reformó los artículos 5°, 32, 43 y 65. De acuerdo con estas reformas la naturaleza directiva de los cargos públicos o de determinadas facultades que se vinculan a funcionarios de asesoría, fiscalización, auditoría o investigación científica, se estableció como obligación de los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión conceder licencia a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de comisiones en otras dependencias, para el desempeño de comisiones sindicales y a trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, conservando la misma calidad los trabajadores que tenían puesto de base.

DÉCIMA QUINTA REFORMA.- Decreto del 29 de diciembre de 1984, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, que reformó los artículos 32, 33, 35, 40 y 43, fracción IV y derogó el artículo 36. Ésta reforma incorporó el concepto de tabuladores regionales para cada puesto y previa consideración de distinto costo medio de la vida en diversas zonas económicas de la República, además de otras prestaciones consistentes en pago adicional de un 25% sobre el monto de su sueldo de los días ordinarios de trabajo a los trabajadores que presten servicios durante el día domingo, también introdujo la compactación en un solo concepto, el sueldo, sobresueldo y la compensación en beneficio directo de los servidores públicos, compactación que en materia de seguridad social acrecentó el monto de las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y sus familiares.

DÉCIMA SEXTA REFORMA.- Decreto del 7 de diciembre de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 del mismo mes y año que reformó el artículo 29 para disponer que los días de descanso obligatorio serán los que señale el calendario oficial y el que determinen las Leyes Federales y Locales Electorales, en el caso de elecciones ordinarias para efectuar la jornada electoral.



DÉCIMA SÉPTIMA REFORMA.- Decreto del 12 de diciembre de 1997, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998, que reformó el artículo 121 fracción primera, señalando como requisito para ser Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

Con relación a las reformas antes mencionadas, consideramos que es indudable el logro obtenido por parte de los trabajadores al servicio del Estado, ya que a través de un proceso largo se han otorgado derechos a los trabajadores como son el aguinaldo, las vacaciones y la jornada laboral de cinco días a la semana.

#### 1.4 LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Aunque la Constitución Federal de 1917, no estableció ninguna disposición específica en esta materia, pues omitió la reglamentación o definición de las características de la relación existente entre el Estado y sus trabajadores, "la Ley Federal del Trabajo de 1931, estatuyó, en su artículo segundo, que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, se regirán por las Leyes del Servicio Civil que al efecto se expidieran".<sup>16</sup>

Es hasta que, el legislador aprueba la Ley Federal del Trabajo, en 1931, que se estipula que las relaciones entre el Estado y sus servidores, se regirán por las Leyes de Servicio Civil que se expidan.

Años más tarde, el jueves 12 de abril de 1934, se expide un acuerdo sobre la organización y el funcionamiento del servicio civil, que consigna algunas normas protectoras para los servidores públicos, siendo un antecedente del Estatuto Jurídico de los servidores públicos, así como del servicio civil de carrera, sin embargo, no se llevó a la práctica.

<sup>16</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Proyecto para la instauración del Servicio Civil de Carrera en México. México, página 106.



En México, se considera por separado a los trabajadores al servicio del estado y a los empleados del sector privado. La Constitución de 1917, no establecía originalmente esta diferenciación ni se establecía una disposición específica para tipificar a los empleados públicos, fue la Ley Federal del Trabajo de 1931, en su artículo 2º, donde se estableció que las relaciones entre el estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran.

En 1938, mediante decreto del 5 de diciembre, el Presidente Lázaro Cárdenas expide el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en lo dispuesto en la fracción primera del artículo 89 de la Constitución Política Federal; la cual en sus Títulos Tercero y Cuarto, plasma lo concerniente al derecho y la obligación a la capacitación, a los ascensos y promociones, respectivamente.

Apunta la autora Margarita Chávez que: "así el nueve de abril de 1965, se creó en la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública, cuyos objetivos eran entre otros: Coordinar la acción y el proceso de Desarrollo Económico y Social del país, con justicia social y lograr la mejor preparación del personal gubernamental".<sup>17</sup>

Al respecto, consideramos que no solo el derecho y la obligación a la capacitación proporciona satisfacción a los trabajadores, sino también al sector gubernamental, toda vez que en la medida que el trabajador se capacita, el servicio que presta se ve reflejado en ascensos y promociones.

Antes de la terminación de la Primera Guerra Mundial en el año de 1917, y de la firma del Tratado de Paz de Versalles de 1919, surge la Teoría Integral de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, como la revelación de los textos del Artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, no como aportación científica personal, cuyas bases integran los principios revolucionarios de nuestro Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, la cual resumimos aquí:

<sup>17</sup> Chávez Alcazar, Margarita. El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana, primera edición, México, 1985, página 71.



### Nuestro Derecho del Trabajo:

- Es social, es decir, no es público ni es privado.
- Es el estatuto proteccionista y reivindicador del trabajador, a partir del 1° de mayo de 1917 y que por mandato constitucional comprende: a los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, *burócratas*, agentes comerciales, médicos, abogados, artistas, deportistas, toreros, técnicos, ingenieros, entre otros. A todo aquel que preste un servicio personal a otro mediante una remuneración.
- Contiene normas reivindicativas que tienen por objeto que éstos recuperen la plusvalía con los bienes de la producción que provienen de la explotación capitalista.
- Las leyes del trabajo deben proteger y tutelar a los trabajadores frente a sus explotadores, así como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de la misma manera que el Poder Judicial Federal, están obligadas a suplir las quejas deficientes de los trabajadores.
- Es fuerza dialéctica para la transformación de las estructuras económicas y sociales, haciendo vigentes y dinámicas las normas fundamentales del trabajo y de la previsión social, para bienestar y felicidad de todos los hombres y mujeres que viven en nuestro país.

TESIS CON  
FALLA DE CARGEN

## CAPÍTULO SEGUNDO NATURALEZA JURÍDICA

### 2.1 LA RELACIÓN LABORAL.

Es importante hacer una breve referencia del acto que da origen a la relación de trabajo en general, y así poder emprender el tema de las teorías que han tratado de explicar la naturaleza jurídica de la relación laboral del Estado con sus trabajadores, pues es precisamente éste el que nos preocupa.

Con respecto al trabajo en general, desde sus orígenes se consideró a este tipo de relaciones como contratos de trabajo, inclusive se llegó a señalar que la relación de trabajo únicamente podía surgir por este medio.

El maestro Mario de la Cueva, menciona cuatro teorías que trataron de equiparar al contrato de trabajo con otros tipos de contratos privados:

Teoría del contrato de arrendamiento, se señalaba que una persona trabaja durante cierto tiempo para otra, mediante un precio proporcional al tiempo, fue descartada por las siguientes consideraciones, en el arrendamiento se da el uso y el disfrute de una cosa y al término del contrato se devuelve la cosa arrendada, lo que es imposible tratándose del uso de la energía de trabajo la cual se consume al momento de utilizarla.

Teoría del contrato de compraventa, su expositor fue Francesco Carnelutti quien lo equiparó al contrato de compraventa de energía eléctrica, en donde el objeto no es la fuente de la energía eléctrica sino la energía misma, fue desvirtuada ya que la energía humana no puede considerarse como una cosa porque esto significaría la degradación del trabajo.

Teoría del contrato de sociedad, aquí se argumentaba que existía una aportación común, en donde el patrón aporta su iniciativa y su capital, y el trabajador presta sus servicios y su habilidad, participando ambos en las utilidades, ésta no tuvo éxito porque en el contrato de sociedad existe un interés común creándose una



persona moral distinta a la de los socios que la integran, lo que ocurre en las relaciones laborales.

Teoría del contrato de mandato, ésta teoría fue la menos aceptada, ya que el mandato sólo existe para la ejecución de actos jurídicos.

La teoría de la relación de trabajo, expuesta por primera vez en 1935, por Wolfgang Siber, sin contar con ningún apoyo, siendo hasta 1938, en dónde encontramos a su mayor exponente, el maestro Mario de la Cueva, quien se basó en las ideas de Georges Scelle y de Erich Monitor. Con esta teoría no era necesaria la existencia de un contrato de trabajo, ahora el ingreso del trabajador a prestar sus servicios determinaba la existencia de la relación laboral, protegiendo la ley desde ese instante al trabajador, ya que la norma estaba por encima de la voluntad de las partes.

Esta teoría responde a las siguientes consecuencias:

- 1) Se inicia con la prestación de servicios, que ha de ser en forma subordinada.
- 2) La relación de trabajo tiene por objeto la seguridad del trabajador, atendiendo al aspecto interno de esa relación, y a los aspectos económicos, sociales, culturales y familiares del trabajador.
- 3) La relación de trabajo se da entre el patrón y trabajador, que se encuentran individualmente determinados.
- 4) La iniciación de la prestación de servicios provoca la aplicación forzosa de la ley, y
- 5) En la relación laboral, la ley está por encima del acuerdo de voluntades.

Así, el Doctor Mario de la Cueva, define la relación de trabajo como: "... una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud del cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por

los principios, instituciones y normas de la Declaración de los Derechos Sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley, y de sus normas supletorias".<sup>1</sup>

De tal manera, coincidimos con la definición que expresa el Doctor Mario de la Cueva, porque desprendemos que existe una relación jurídica, un trabajador, un patrón y una subordinación, independientemente de la causa que motivó su origen.

En la Ley Federal del Trabajo; en particular en su artículo 20, se plasma la teoría de la relación de trabajo, al disponer: "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen a la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario".

A partir de la Constitución Mexicana de 1917, el concepto de contrato de trabajo cambio radicalmente como lo menciona el constituyente Humberto Macías Valdez, convirtiéndose en un contrato evolucionado, en virtud de que por encima de la voluntad de las partes están las normas que favorecen al trabajador, de manera que es la ley la que suple la voluntad de las partes para colocarlas en un plano de igualdad. Por ello sostiene que el contrato de trabajo es un *genus novum* regido por normas laborales de carácter social distintas del derecho de las obligaciones de la legislación civil.

La relación es un término que no se opone al contrato, sino que lo complementa, ya que precisamente la relación de trabajo generalmente es originada por un contrato, ya sea expreso o tácito, que genera la prestación de servicios, así, entre el contrato y la relación no hay discrepancia, pues el contrato de trabajo no puede ser sustituido por la relación de trabajo como figura autónoma, ya que el propio contrato se manifiesta a través de la relación laboral.

---

<sup>1</sup> De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo, tomo I, decimosexta edición, México 1999, p. 187.

Ahora bien, el 1er. Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, al respecto en la tesis No. 221,167, expresó:

*"De acuerdo con el artículo 20, párrafo segundo, de la Ley Federal del Trabajo, el contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario. Por su parte el artículo 21 del propio ordenamiento establece que se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal subordinado y el que lo recibe. La interposición armónica de estos dos preceptos conlleva a colegir que el contrato no necesariamente debe constar en esta forma escrita".<sup>2</sup>*

Para efectos jurídicos, es lo mismo el contrato que la relación de trabajo, independientemente de los actos que la originen. El acto puede ser el convenio que se formaliza con la celebración del contrato o la prestación del servicio que a su vez da vida al contrato de trabajo y, en uno y, otro caso siempre regirán las leyes protectoras de los trabajadores.

En conclusión, la relación de trabajo, en nuestro derecho laboral es más importante que la existencia de un contrato de trabajo, sin embargo, no debe darse la exclusión del mismo, puede la relación de trabajo surgir de un contrato o de otro acto jurídico, pero nunca de un negocio jurídico, en virtud de que la diferencia estriba entre acto y negocio jurídico que se encuentra fundamentalmente en el respecto de la voluntad, en el negocio jurídico la voluntad interviene, pero además moldea y determina, las consecuencias jurídicas de estos actos, mientras que la voluntad en el acto jurídico únicamente interviene en la conformación.

---

<sup>2</sup> Semanario Judicial de la Federación. Relación de Trabajo. Para acreditarla no es necesario el contrato escrito. Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, tomo VIII, Registro 221 167, diciembre 1991, p. 291.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la relación laboral del Estado con sus trabajadores, han sido varias las teorías que se han disputado la naturaleza de esta relación, principalmente la del derecho laboral y del derecho administrativo, la primera argumentando que toda relación de trabajo implica ser regulado por el derecho del trabajo, mientras la segunda atribuye su naturaleza a la materia administrativa debido a los conceptos que intervienen en la relación laboral como el servicio público, entre otros, y por otra parte por el acto administrativo que le da origen a la relación laboral, denominado "nombramiento", el cual conforme a la ley es la única forma de que surja la relación laboral con el Estado.

Inclusive, algunos autores señalan que la función pública implica una relación laboral, como la apunta Rafael Martínez Morales al decir que: "La capacidad de acción, llamada función pública implica una relación laboral entre el Estado y el servidor".<sup>3</sup>

Al respecto, coincidimos con lo señalado por Rafael Martínez Morales, en virtud de considerar a la relación laboral que se presenta entre el Estado y sus servidores, como la capacidad de gestión pública.

Por su parte, el jurista Andrés Serra Rojas señala al respecto que: "La función pública se forma con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores".<sup>4</sup>

Acertadamente, Luis Humberto Delgadillo, afirma que el identificar la función pública con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan con el Estado y sus empleados: "resulta incorrecto, toda vez que el concepto (función pública) comprende la manifestación externa del poder del Estado, no su estructuración interna, ni la situación jurídica de sus partes y menos el conjunto de

<sup>3</sup> Martínez Morales, Rafael Derecho Burocrático, Vol. 5, Harla, México, 1997, p. 46.

<sup>4</sup> Serra Rojas, Andrés Derecho Administrativo, Primer curso, Vigésima Edición, Porrúa, México, 1999, p. 385.

<sup>5</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Segunda Edición, Inap, México, 1992, p. 38.

funcionarios; por lo tanto, cuando se trata de la situación jurídica de los trabajadores del Estado, más que estudiar la función pública, lo que se estudia es su régimen jurídico frente al Estado [como patrón]".<sup>5</sup>

Razonamiento, con el que estamos de acuerdo, ya que en las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, más que enfocarnos a la función pública debemos estudiar la organización interna del Estado y su régimen jurídico para así determinar las situaciones de carácter laboral.

Por último, si bien es cierto que la función pública tiene como finalidad lograr el bienestar general, no debemos olvidar que el trabajo es la única fuente de subsistencia con la que cuenta el hombre; lograr la estabilidad en el empleo es la vía fundamental para vivir dignamente tanto para el trabajador y su familia, lo que constituye el interés general del pueblo, por lo que deben tutelarse sus derechos mínimos plasmados en el apartado "B", del artículo 123 constitucional independientemente del fin que tenga el servicio prestado.

Como consecuencia de las disputas que se dieron entre la teoría laboralista y la administrativa, surgió una tercera aplicación; la teoría autonomista, la cual está a favor de que las relaciones del Estado y sus trabajadores deben ser reguladas por una rama autónoma, ya que comprende aspectos tanto administrativos como de carácter laboral, al respecto, el Doctor Miguel Acosta Romero expresa:

*"El derecho que regula las relaciones laborales del Estado y sus trabajadores debe constituir una rama autónoma, ya que su objeto, finalidad y metodología, deben ser propios"; y que: "En ésta relación no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, ni del Estado, como tal, persigue utilidades o fines lucrativos, de donde los principios que regulan esta materia, deben ser independientes tratando de buscar la equidad entre los dos*

---

*intereses en presencia: el de los trabajadores que justificadamente pretenden tener estabilidad y un conjunto de derechos básicos, y el interés general que siempre domina la actividad del Estado, en vista del bien común. De ellos debe surgir una rama autónoma acorde con sus propias circunstancias y con principios teórico-prácticos y legales que sean inherentes a su naturaleza".* <sup>6</sup>

En ese sentido, ha surgido la siguiente interrogante de *¿Cuál es la naturaleza del acto que le da origen a la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores?* Nos encontramos con las siguientes teorías:

Teoría del acto unilateral del Estado.- Señala que es únicamente voluntad del Estado otorgar o expedir un nombramiento a la persona que considera idónea para desempeñar una determinada actividad, fijando previamente las condiciones laborales, sin embargo, es necesario aclarar que no se puede hablar de unilateralidad, puesto que aunque se establezcan previamente las condiciones de trabajo, es indispensable que se acepte el nombramiento, ya que en ningún caso se le puede obligar a una persona a proporcionar un servicio sin su pleno consentimiento según se desprende del artículo 5° Constitucional y, sin su aceptación simplemente no podría surgir una relación laboral.

Teoría del acto contractual.- Afirma que la relación establecida es un acuerdo de voluntades entre el Estado y el Trabajador, lo cual carece de fundamento puesto que en un principio no se puede acordar las condiciones de trabajo porque en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala los derechos mínimos otorgados a los trabajadores, y por otro lado, como es bien sabido en las dependencias gubernamentales no hay posibilidad de negociar las condiciones laborales.

Teoría del acto-condición.- Para explicar esta teoría es necesario señalar lo

<sup>6</sup> Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 25.

que Miguel Acosta Romero expresa acerca del nombramiento: "... es un acto de potestad del Estado, ejercido a través de sus representantes (titulares de las dependencias) aun cuando para su operatividad requiere de la aceptación del trabajador, por lo que deviene un acto condición, porque el nombramiento, que es el acto, condiciona la habilitación de un ciudadano para ocupar un cargo público y cuya designación está prevista en las leyes y en el presupuesto de egresos de la dependencia en cuestión".<sup>7</sup>

No estamos de acuerdo con la teoría que antecede ya que, no se puede condicionar la prestación de un servicio a la expedición de un nombramiento, pues que no es este acto lo que hace que se constituya una relación de trabajo, sino la misma prestación del servicio, en razón que resulta para algunas dependencias una simple fórmula el evitar la expedición del nombramiento, mediante la creación de figuras inconstitucionales, y con ello desprender a los trabajadores de los derechos que les corresponde legalmente.

Teoría del derecho vigente.- Es la que señala que la relación del Estado y sus trabajadores se rige por las normas jurídicas preexistentes a la prestación del trabajo, es decir, la ley determina que sólo por medio del nombramiento se da origen a este tipo de relación, justificación que no nos termina de convencer ya que no todo lo plasmado en los preceptos legales es siempre lo correcto.

De las teorías expuestas, nos apegamos a la laborista ya que independientemente del acto que le da origen a la relación laboral y de la finalidad del servicio, siempre debe tutelarse el trabajo, inclusive nos atrevemos a proponer una urgente reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respecto a la rigidez de sólo reconocer a la relación de trabajo si se otorga un nombramiento y que la falta de éste no constituya la pérdida total de los derechos de los trabajadores, pues por otros medios se puede probar válidamente la existencia del vínculo laboral, por ejemplo los talones de pago, los servicios que presta el

---

<sup>7</sup> Ibidem. Pág. 193



Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado.

## 2.2 SUJETOS QUE INTERVIENEN EN LA RELACIÓN LABORAL.

Existe para el mundo del derecho, (derecho vigente) la persona clasificada en física, siendo el sujeto corpóreo, hombre, es decir, individuos que puedan moverse, y la persona moral o jurídica, sujeto incorpóreo e imaginario, siendo ambas personas sujetos de derechos y obligaciones.

Lo que nos interesa son los trabajadores como personas físicas, y los patronos como personas físicas o morales, por ser los sujetos que intervienen en la relación laboral.

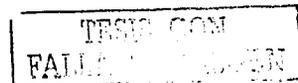
### 2. 2. 1 PATRÓN.

La raíz etimológica de la palabra patrón, proviene de la locución latina *patronus* que significa protector.

El artículo 4º, de la Ley Federal del Trabajo, del 18 de agosto de 1931, contenía el concepto de patrón señalando que patrono "es toda persona física o jurídica que emplee los servicios de otra en virtud de un contrato de trabajo".

Esta norma de tipo contractualista fue modificada en la Ley Federal del Trabajo de 1970, por tener incorporado dentro de su texto de trabajo, elemento que no es indispensable para que tenga existencia y validez la relación laboral, pues en el artículo 20 de éste ordenamiento legal se encuentra contenida la figura de la presunción de la relación de trabajo.

Para el jurista Sánchez Alvarado el patrón: "es la persona física o jurídico colectiva (moral) que recibe de otra, los servicios materiales, intelectuales o de



ambos géneros en forma subordinada".<sup>8</sup>

Acertadamente el patrón puede ser una persona moral, pues el Derecho crea esta figura jurídica, en cuanto le otorga facultades para desempeñar cualquier acto propio del cargo, sin embargo, debemos hacer la misma crítica expuesta anteriormente respecto a que no se debe hacer distinción entre los servicios materiales e intelectuales ya que no implica forzosamente el uno del otro.

Quien recibe los servicios de uno o de varios trabajadores en su beneficio, mediante el pago de una retribución económica será el patrón.

Por otra parte Nestor de Buen apunta que: "patrón es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero que trabaja en su beneficio mediante una retribución".<sup>9</sup>

Definición con la que no estamos de acuerdo porque menciona que patrón es quien puede dirigir una actividad, en este caso, quien podría hacerlo es únicamente el ser humano, persona corpórea, y por lo tanto, estaría excluyendo a las personas morales, quienes también y de acuerdo a la ley pueden ser denominados patrones, con relación al término de un tercero que utiliza en su definición no queda clara, pues se confunde con el intermediario, siendo éste: "intermediario es la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que preste servicios a un patrón", fundamento legal que se encuentra en el artículo 12 de la Ley Federal del Trabajo.

En consecuencia, quien recibe los servicios de uno o varios trabajadores para su beneficio, mediante el pago de una retribución económica será nominado patrón, ya sea éste persona física o moral.

### 2.2.2 TRABAJADOR.

"Trabajador es toda persona que preste a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo" así lo definió la Ley Federal

<sup>8</sup> Sánchez Alvarado, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Vol. I. Oficina de Asesores del Trabajo, México, 1967, p. 299.



del Trabajo de 1931 en su artículo 3°.

Definición que no fue muy aceptada, porque no se aclaraba qué tipo de persona podía ser considerado como trabajador, si la persona física o moral, además de que se clasificaba al trabajador en aquél que presta un servicio material, y un servicio intelectual, dado que es imposible que un trabajador desarrolle un esfuerzo material, sin realizar al mismo tiempo un esfuerzo intelectual y viceversa, además se condicionaba la prestación de un servicio a un contrato de trabajo.

El artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentó del apartado "B" del artículo 123 constitucional de fecha 23 de enero de 1998, que dice: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales".

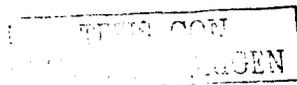
La persona física debe prestar un servicio a otra persona física o moral, el ser humano realiza una actividad a favor de otra persona, ya sea física (hombre) o a una persona moral (ente ficticio creado por disposición legal). El servicio será proporcionado de manera personal y directa, es decir debe ser realizado por la persona física y no por conducto de una tercera persona, ya sea ésta física o moral.

Para el Doctor Mario de la Cueva, "el trabajador es considerado como el sujeto principal de las relaciones de trabajo",<sup>10</sup> al respecto, coincidimos con este criterio pues no se puede considerar la relación de trabajo sin el sujeto que va a desempeñar el servicio, quien es el trabajador.

### 2.3 SUBORDINACIÓN.

En la subordinación existe una facultad jurídica de mando por parte del patrón y una obligación de obediencia durante la prestación del servicio por parte del trabajador.

<sup>10</sup> De Buen Lozano, Nestor. Derecho del Trabajo, T. I, décima edición, Porrúa, México, 1996, p. 503.  
De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Ob. Cit., p. 152.



El maestro Mario de la Cueva, considera que la ley protege el trabajo subordinado, tratando de separar a la persona física del trabajo que presta, siendo que la relación de subordinación es: " Una relación jurídica del patrono en virtud de la cual puede dictar los lineamientos, instrucciones u ordenes que juzgue convenientes para la obtención de los fines de la empresa; y una obligación igualmente jurídica del trabajador de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo". <sup>11</sup>

Ante tal consideración que apunta el Doctor Mario de la Cueva referente a que la ley protege el trabajo subordinado, asimismo en cómo define a la subordinación, estamos de acuerdo, en virtud de considerar que el trabajador se encuentra bajo las instrucciones del patrón, existiendo con ello una relación jurídica.

En la Ley Federal del Trabajo de 1970, se destacó a la subordinación como el elemento de la relación de trabajo, ya que en el artículo 20 se menciona: "Se entiende por relación de trabajo, 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".

## 2.4 SALARIO.

El artículo 5° de nuestra Constitución Política dice: "Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución", evidentemente, este precepto se refiere al salario cuya definición se encuentra contenida en el artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo vigente del cual se desprende que el salario es: "La retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo".

Por otro lado, del artículo 3° del mismo ordenamiento legal, se desprende que el trabajo debe efectuarse en condiciones que aseguren un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

El salario como una prestación que recibe el trabajador por su trabajo, es

---

<sup>11</sup> De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo. Ob. Cit., p. 203.



considerado por destacados laboristas como instrumento de distribución de riqueza y de justicia social. Al respecto Miguel Borrell Navarro sostiene que: "En la actualidad debemos considerar que la esencia y finalidad del salario, no es la contra prestación por el servicio prestado, sino satisfacer las necesidades del trabajador y su familia".

En nuestro país, es difícil que se cumpla la esencia y finalidad del salario, ya que en la mayoría de los casos no es suficiente para cubrir las necesidades del trabajador y mucho menos de su familia, por tal situación el trabajador acepta las condiciones que establece el patrón por el alto nivel de desempleo que actualmente se presenta en nuestro país, temiendo quedarse sin empleo y no poder subsanar sus necesidades primarias como son comida, vivienda y vestido.

## **2.5 LA RELACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.**

Si recordamos que el apartado "B" del artículo 123 de nuestra Constitución señala que: "Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores...", excepto aquellos que por su naturaleza se rigen por leyes especiales como es el caso de las Fuerzas Armadas, entonces, se está considerando que únicamente los que laboran en los Poderes de la Unión y en el Gobierno del Distrito Federal son considerados como trabajadores al servicio del Estado, sin embargo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 1° hace mención de la relación laboral a los organismos descentralizados que tienen a su cargo función de servicios públicos, mencionando pues que: "La presente Ley es de observancia general para los titulares y los trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión del Gobierno del Distrito Federal, de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituciones 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, Instituto Nacional Indigenista, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil "Maximino Ávila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo



función de servicios públicos”.

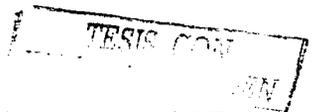
El artículo 2° del mismo ordenamiento legal menciona entre quienes surge la relación laboral: "Para los efectos de ésta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base, a su servicio...".

Analizando este precepto existe una carencia técnica, pues los titulares de las dependencias son representantes del órgano estatal, por tal, la relación de trabajo se establece entre el Estado y el trabajador.

Para determinar la calidad de trabajador de base con los cuales se establece la relación de trabajo, es necesario transcribir el artículo 5° de la ley burocrática, ya que por exclusión los no enumerados en esta lista como trabajadores de confianza se considerarán de base:

“Son trabajadores de confianza:

- I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República.
- II. *En el Poder Ejecutivo.* Los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional, que desempeñen actividades conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:
  - a) *Dirección.* Como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en ejercicio del mando a nivel de directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.
  - b) *Inspección, vigilancia y fiscalización:* Exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas. Cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como



- el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.
- c) *Manejo de fondos o valores.* Cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.
  - d) *Auditoría.* A nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.
  - e) *Control directo de adquisiciones.* Cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en éstas áreas de las dependencias y entidades con tales características.
  - f) *En almacenes e inventarios.* El responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta de inventarios.
  - g) *Investigación científica.* Siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de investigación que se lleve a cabo.
  - h) *Asesoría o Consultoría.* Únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.
  - i) *El personal adscrito.* Presupuestalmente a las Secretarías Particulares y Ayudantías.
  - j) *Los Secretarios Particulares.* Del Secretario, Subsecretario, Oficial

TESIS CON  
FALLA DE LLENEN

Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

- k) *Los Agentes* del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.  
l) *Los Agentes* de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

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

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

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

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

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

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

Para que surja una relación de trabajo entre el Estado y un trabajador, la Ley contempla que a través de un nombramiento es como queda acreditada

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

jurídicamente la calidad del trabajador, sin embargo, podemos señalar que en la actualidad, la relación de trabajo se inicia cumpliendo con los requisitos administrativos que cada dependencia establezca. Al respecto, el jurista Carlos Axel Morales Paulín señala: "La relación de trabajo burocrático surge independientemente del acto que le dé origen, sea este por un nombramiento, por figurar en la lista de raya o por cualquier otro acto que demuestre la prestación del servicio".<sup>12</sup>

Al respecto, coincidimos con lo dicho por el jurista Carlos A. Morales Paulín, ya que consideramos que la relación de trabajo burocrático no sólo se presenta por nombramiento, sino también por figurar en la lista de raya o por cualquier otro suceso con el que se pueda demostrar la prestación de servicios.

### 2.5.1 ESTADO COMO PATRÓN.

El jurista Carlos A. Morales Paulín, conceptualiza al Estado como: "... un fenómeno político producto de una realidad jurídica que tiene un ámbito de 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. Este Estado como ficción jurídica actúa por conducto de sus agentes- funcionarios y empleados públicos -".<sup>13</sup>

Para el funcionamiento del Estado como "patrón", es necesario emplear a personas físicas, en virtud de que no se puede concebir la realización de las funciones del Estado sin la intervención del hombre, emanadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 apartado "B", como trabajadores al servicio del Estado, sin los cuales no se podrían realizar las funciones para lo que fue creado.

Al respecto el maestro Ernesto Gutiérrez y González, para quien el Estado es un ente que carece de un cuerpo para actuar, y que es necesario el actuar de

<sup>12</sup> Morales Paulín, Carlos A. Derecho Burocrático. Editorial Porrúa, México, 1995, p. 98.

<sup>13</sup> Ibidem. Pág. 73



personas físicas para sus actividades, señala textualmente:

*"... El Estado como ente jurídico incorpóreo que es, no puede actuar por sí, ya que no tiene materialidad como persona física, y por eso aunque es persona plenamente capaz, porque el Derecho y la ley así lo determinan, debe actuar siempre por medio de personas físicas, que son las que materializan las conductas jurídicas y las no jurídicas del Estado".<sup>14</sup>*

Al respecto y como lo señalamos en el párrafo que le antecede, es necesario emplear a personas físicas para el funcionamiento del Estado ya que sin la intervención de éste no podría dar servicio.

En cuanto a la definición de Estado, cabe hacer mención la definición que señala el jurista Georg Jellinek: "La corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en determinado territorio" e "infiere que son tres los elementos fundamentales que conforman al Estado:

Población	Integrada por los hombres que se encuentran organizados en torno al propio estado.
Territorio	Espacio vital de la población en el cual el estado excluye cualquier otro poder superior o igual al suyo y que, a la vez, es el ámbito de aplicación de las normas expedidas por sus órganos competentes.
Poder	Es la capacidad de imponer la voluntad propia, a sí mismo y a los demás. En el caso del estado, esta voluntad se manifiesta mediante las normas

<sup>14</sup> Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1993, p. 519.

	jurídicas, dicha voluntad cuenta con la posibilidad de ser acatada incluso con la intervención de la llamada fuerza pública, monopolizada ésta por el estado, Max Weber ha definido a este fenómeno como poder legal." <sup>15</sup>
--	--

## 2.5.2 PROMOTOR SOCIAL.

Con respecto al trabajador al servicio del Estado, el jurista Carlos A. Morales Paulin, señala: "Es toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado independientemente del estatuto que le es aplicable, y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales del Trabajo, o su equivalente". <sup>16</sup>

Al hacer referencia del concepto de *promotor social*, lo encontramos en el Manual de Operación y Funcionamiento del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), el cual lo describe de la siguiente manera: "A quien preste un servicio personal, a efecto de participar en la realización de actividades de la dependencia (SECODAM), por un tiempo indeterminado, mediante el pago de una ayuda o retribución económica denominada beca." <sup>17</sup>

El Diccionario de la Real Academia Española define que becario es aquella persona que disfruta de una beca, por tanto, es una pensión que recibe un estudiante para cursar con sus estudios.

Con respecto al Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), resulta incorrecto el nombre que se les da a los promotores sociales como becarios,

<sup>15</sup> Martínez Morales, Rafael. Derecho Burocrático. Editorial Harla, México, 1998, p. 38.

<sup>16</sup> Morales Paulin, Carlos A. Derecho Burocrático. Ob. Cit., p. 80.

<sup>17</sup> Manual de Operación y Funcionamiento del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía. SECODAM. México, 1999, p. 70

debido a que en la actualidad, se encuentra personal laborando en el servicio y que ha concluido sus estudios profesionales, por consiguiente, la beca que se les otorga no puede constituir un apoyo económico para la continuación de sus estudios, sino propiamente el otorgamiento de un salario por la prestación de un servicio a favor del Estado, a pesar de no haberse expedido un nombramiento, lo cual sería una omisión por parte del funcionario facultado para otorgarlo.

Con relación al artículo 10 de la Ley Burocrática del cual se desprende que: "Son irrenunciables los derechos que la presente ley otorga", es decir, que no es a la voluntad de las partes el modificar las disposiciones en perjuicio del trabajador. Es obvio que se trata de aparentar una figura jurídica que no contempla la ley con la firme intención de evadir el otorgamiento de los derechos que le corresponden al trabajador, no debemos confundir a un trabajador al servicio del Estado con un promotor social, ya que éste no tiene ningún derecho por el simple hecho que al firmar la aceptación de su categoría lo hizo como promotor social renunciando a sus derechos laborales, siendo contrario a la Ley.



**CAPITULO TERCERO**  
**LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO**  
**ADMINISTRATIVO Y SUS TRABAJADORES.**

**3.1 LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO**  
**ADMINISTRATIVO (SECODAM) COMO PARTE DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

**Antecedentes.**

"El primer antecedente en materia de control global dentro de la Administración Pública Mexicana se encuentra en 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el encargo de formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente, se instituyó en ese mismo Ministerio, la Tesorería General, cuya misión consistía en recaudar los ingresos del Gobierno Federal; distribuir los fondos nacionales; observar los pagos indebidos que mandara efectuar el Ejecutivo, e informar a la Contaduría Mayor de aquellos que hiciere en acatamiento a las órdenes recibidas, no obstante las observaciones formuladas a los mismos.

En 1831, se suprime el Departamento de Cuenta y Razón, estableciéndose la Dirección General de Rentas con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de Valores.

En 1867, al reforzarse el esquema de centralización, la Secretaría de Hacienda queda como única dependencia fiscalizadora, conservando a través de la Tesorería General las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos.

Las facultades de esta última dependencia se incrementan considerablemente en el año de 1881, al concentrarse en ella, además de las de recaudación y distribución, las de fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta

general del erario, glosa preventiva y formulación de las observaciones que resultaran de la práctica de dicha glosa.

Finalmente, el 23 de mayo de 1910, se reorganiza una vez más la Tesorería, contrayéndose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y se establece la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contraloría, a la que se encomiendan las funciones contable y de glosa.

El Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 y adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado. Con su establecimiento se logra el ideal de que un órgano dotado de la suficiente autoridad e independencia, de las que carecían la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Tesorería, por su dependencia jerárquica del Secretario de Hacienda, sea el encargado de ejercer las funciones de fiscalización y control preventivo.

En cuanto a su función de control sobre la actuación de la Administración Pública, ésta comprendía no sólo la legalidad en el manejo de fondos del Erario, sino también la evaluación del rendimiento gubernamental. Dentro de esta función realizaba estudios sobre la organización, procedimientos y gastos de las Secretarías, Departamentos y demás oficinas del Gobierno, con el objeto de obtener la mayor economía en el gasto y eficacia en la prestación de servicios.

En 1932, mediante reformas a la Ley de Secretarías de Estado de 1917, se suprime el Departamento de Contraloría y se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda, incluyendo entre ellas el control preventivo en actos y contratos que afectaran al Erario Federal, Contabilidad General de la Federación, glosa y responsabilidades.

Posteriormente, con motivo de la separación de las funciones de contabilidad y glosa, de las del manejo de los caudales públicos, en 1935 se crea la Contaduría de la Federación, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda, como órgano encargado de la contabilidad pública, glosa y fincamiento de responsabilidades.

El crecimiento y complejidad alcanzada entre los años de 1935 y 1947 por los sectores central y paraestatal, genera la necesidad de contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control. Para el sector central, mediante la Ley de Secretarías de 1947, se establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el propósito de centralizar los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales; la celebración de contratos de obras de construcción que se realizaban por cuenta del Gobierno Federal; la vigilancia de la ejecución de los mismos; y la intervención en las adquisiciones de toda clase.

Por lo que respecta al control del sector paraestatal, se promulga la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en la cual se establece que dichas instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.

Para garantizar el cumplimiento de esta Ley, por decreto del 27 de enero de 1948, se crea la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la responsabilidad de ejercer las funciones de control, vigilancia y coordinación sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En 1949, se suprime dicha Comisión, transfiriéndose las funciones relativas al control de las Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros a las Comisiones Nacionales respectivas; en tanto que, para el control de las entidades restantes, se faculta a la Secretaría de Hacienda para instituir el mecanismo correspondiente, lo cual se hizo patente en 1953 al establecer el Comité de Inversiones, dependiente de

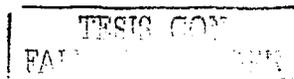
la Dirección de Crédito. En 1954, este Comité pasó a depender directamente del Presidente de la República, con el nombre de Comisión de Inversiones.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, crea la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública. La misma Ley transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que encomienda las funciones de vigilancia y administración de los bienes nacionales; intervención en la adquisición, enajenación, destino o afectación de dichos bienes y en las adquisiciones de toda clase; control financiero y administrativo de los entes paraestatales; e intervención en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia. Por último, a la Secretaría de Hacienda compete la glosa preventiva; la formulación del Presupuesto; la contabilidad y la autorización de actos y contratos, con la intervención de las dos Secretarías citadas.

El 27 de diciembre de 1965, se aprueba una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, misma que modifica sustancialmente las disposiciones de la Ley de 1947. Finalmente, el 31 de diciembre de 1970, se publica una nueva versión de esta Ley, ampliando el ámbito de la función de control para ejercerla también sobre las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, las funciones de control y vigilancia quedan distribuidas de la siguiente forma:

- El manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

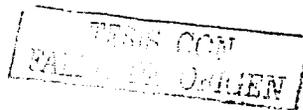


- El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos, de los contratos de obra pública, de la informática, y de las adquisiciones de toda clase, en la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común, en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, y
- La administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Por disposiciones posteriores, la competencia en materia de control se complementa quedando:

- La intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles, en la Secretaría de Comercio;
- La responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario, al personal federal, en la Secretaría de Programación y Presupuesto, y
- El registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal, en las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

En 1982, se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de



diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

El 19 de enero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior de esta Secretaría, el cual fue reformado por Decreto Presidencial publicado en el citado órgano oficial el día 30 de julio de 1985.

Con fecha 16 de enero de 1989, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento Interior para la dependencia, el cual abrogó al ordenamiento citado en el párrafo anterior. Este reglamento fue reformado y adicionado mediante decretos presidenciales publicados en el órgano informativo oficial los días 26 de febrero de 1991—Fe de Erratas el 27 de febrero de 1991—27 de julio de 1993—Fe de Erratas el 5 de agosto de 1993—y el 19 de abril de 1994.

El reglamento y las reformas aludidas determinaron, desde luego, las atribuciones de las diversas unidades administrativas que conformaron a la dependencia y modificaron su estructura orgánica atendiendo a criterios de racionalidad, austeridad y de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que a la propia Secretaría otorgaba el marco legal aplicable a la Administración Pública Federal.

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

Dentro de este contexto se modificó el nombre de la dependencia —por su denominación actual, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo— y se le

dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

De esta forma, para la debida consecución del propósito apuntado, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otros, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal, administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.

Así, las atribuciones que tiene conferidas la Secretaría, le permiten diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos del Estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así se amerite.

A fin de responder cabalmente a las nuevas responsabilidades que la ley otorgó a la Secretaría, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo —D.O.F del 12 de abril de 1995—, el cual modifica la estructura orgánica de la dependencia y distribuye su competencia entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En otro orden de ideas, es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado.

En este sentido, con base en el análisis permanente del marco jurídico que regula la actuación de la Administración Pública Federal, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y entidades —instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública— y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público.

Por lo anterior, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se produjeron las reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos —D.O.F. del 24 de diciembre de 1996— para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control y que se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:

- Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y remover directamente a los contralores internos de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de estos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.
- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en que se presume la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de Ley, así como precisar las correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias y de la Procuraduría General de la República, en este sentido.
- Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.

- Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

Estas reformas legales realizadas por iniciativa del C. Presidente de la República, dieron origen a la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo – D.O.F. del 29 de septiembre de 1997 – la cual no es únicamente la expresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, sino de la enérgica voluntad de reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública Federal.

En efecto, con las reformas al Reglamento, se apoya e impulsa este propósito; se dota del andamiaje jurídico indispensable para que las atribuciones de las contralorías internas, como órganos de autoridad se ejerzan plenamente en el ámbito de competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Es preciso en este orden de conceptos destacar los fines fundamentales del Reglamento Interior, como son:

- Determinar la competencia de las unidades administrativas de la Secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.
- Propiciar una organización de carácter institucional que permita que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realice bajo un esquema de eficiencia que permita la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tiene encomendadas la dependencia.

Con la actualización de este ordenamiento jurídico se da respuesta a los reclamos de la sociedad para combatir la corrupción, a través de medidas de carácter inmediato y profundo que permitan hacer más eficientes las líneas de control en el ámbito en que el desempeño de la función pública requiere ser fiscalizado con

prontitud y con acciones correctivas que impidan la desviación de conductas que dañen la dignidad de la misión y deberes de los servidores públicos.

El propio Reglamento Interior fue objeto de otra reforma -D.O.F. del 4 de septiembre de 2000-, motivada, entre otras razones, por la entrada en vigor de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

Con estas adecuaciones se refleja, por una parte, la facultad de la Secretaría para establecer, administrar y operar el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet) a que se refieren dichos ordenamientos, así como el sistema de certificación de los medios de identificación electrónica que utilicen los licitantes, y por la otra, la de coordinar con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que operen sistemas electrónicos, a fin de establecer un mecanismo uniforme de certificación en esta materia, mismas que están a cargo de la Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales, unidad administrativa que se crea por virtud de la propia reforma.

A efecto de dar mayor certeza jurídica a los actos de autoridad que corresponde ejercer a la Secretaría, también se actualizaron las referencias que el Reglamento Interior hacía de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas por las de los nuevos ordenamientos, tal es el caso de las atribuciones de la Dirección General de Inconformidades, e igualmente, se precisaron las facultades correspondientes a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, en lo que toca al procedimiento de conciliación derivado del incumplimiento de los contratos que regulan las leyes mencionadas, así como los aspectos relativos a la aplicación de las sanciones que prevén dichos ordenamientos.

Otro de los propósitos fundamentales que motivaron esta reforma, fue el de otorgar el carácter de autoridad a determinadas Direcciones Generales Adjuntas y de Área, tanto de la Contraloría Interna como de la Dirección General de

Responsabilidades y Situación Patrimonial, para que coadyuven con éstas en la instrumentación de algunas etapas del procedimiento administrativo disciplinario a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que las mismas sean reconocidas con dicho carácter ante los tribunales correspondientes.

Bajo el mismo criterio, también se incluyeron en el Reglamento Interior, las Direcciones Generales Adjuntas de la Dirección General de Auditoría Gubernamental.

Por otra parte, se precisó la competencia de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y de los Titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en la Procuraduría General de la República, para calificar pliegos preventivos de responsabilidades, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Asimismo, en la citada reforma se precisan las facultades de la Dirección General de Atención Ciudadana y de los supervisores regionales respecto de la atención y seguimiento de quejas; así como se determina que en los juicios de amparo en que deban intervenir los Subsecretarios y el Oficial Mayor, porque fuesen señalados como autoridad responsable, serán suplidos por el Titular de la Unidad o el Director General que ellos mismos designen.

El 30 de mayo de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual prevé como uno de sus objetivos rectores el de abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la Administración Pública Federal.

En este marco, con el propósito de promover el mejoramiento de la gestión gubernamental y de prevenir conductas irregulares de los servidores públicos en la prestación de sus servicios, así como dotar a la autoridad de mayores elementos

jurídicos para sancionar actos indebidos, el Gobierno Federal impulsó la expedición y reformas de diversos ordenamientos, entre ellos, el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

De esta manera, el Ejecutivo Federal expidió el nuevo Reglamento Interior de esta Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2001, el cual abrogó al publicado en el mismo órgano informativo el 12 de abril de 1995.

La expedición de este nuevo Reglamento tuvo como propósitos fundamentales establecer las atribuciones de las unidades administrativas de la Dependencia que no se encontraban previstas en el anterior Reglamento, así como determinar la competencia y denominación de diversas unidades administrativas conforme a sus nuevas funciones, en congruencia con los objetivos estratégicos de la Secretaría, a efecto de asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo.

En este nuevo Reglamento, destaca la inclusión en la estructura orgánica de la Dependencia, de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, la cual fue creada por el Ejecutivo Federal mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000, con el objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como para dar seguimiento a los programas y acciones en la materia.

Asimismo, el Reglamento en cuestión precisa diversos aspectos jurídico-procesales para la adecuada aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de otros ordenamientos legales que compete aplicar a esta Dependencia.

Es de señalar que este ordenamiento fue reformado mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2001, con el objeto de incorporar dentro de la estructura orgánica de la Secretaría, a la Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa y establecer las atribuciones de las Direcciones Generales que se le adscribirían, derogando al efecto el artículo 13 del propio Reglamento Interior, relativo a las atribuciones de la Unidad de Desarrollo Administrativo.

De igual forma, se efectuaron algunas precisiones sobre el funcionamiento de diversas unidades administrativas de la Secretaría, entre las que se encuentran la Unidad de Auditoría Gubernamental y la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, así como de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, para el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

Para lograr estos objetivos se tiene entre otros instrumentos a la Auditoría Pública, que es un proceso de revisión para verificar que los recursos financieros, humanos y materiales se usen económicamente, sin despilfarrar, determinando y previniendo irregularidades posibles en su uso."<sup>1</sup>

#### **La SECODAM realiza distintos tipos de auditoría:**

Para lograr estos objetivos se tiene entre otros instrumentos a la Auditoría Pública, que es un proceso de revisión para verificar que los recursos financieros, humanos y materiales se usen económicamente, sin despilfarrar, determinando y previniendo irregularidades posibles en su uso.

#### **Auditorías Internas.**

La SECODAM establece las normas para realizar las Auditorías Internas ya que cada dependencia de la Administración Pública Federal cuenta con una Unidad de Contraloría Interna que además de verificar el adecuado aprovechamiento de los

---

<sup>1</sup> <http://intrane/index1.html>.

recursos, recibe las denuncias hechas a los servidores públicos. Los delegados son los que se encargan de vigilar y promover la eficiencia de las dependencias y de evitar posibles anomalías.

#### **Auditorías Externas.**

El proceso de revisión a las entidades paraestatales se lleva a cabo mediante Auditorías Externas en las cuales la SECODAM contrata los servicios de Auditores Independientes para evaluar y revisar el desempeño de las entidades paraestatales con el fin de garantizar la legalidad y neutralidad de las revisiones.

#### **Auditorías Gubernamentales.**

Vigila y revisa el correcto funcionamiento de los fondos y valores del gobierno federal para promover el adecuado uso de los recursos federales y evitar irregularidades.

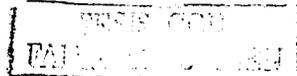
Asimismo es importante destacar la figura del comisario, precisando que:

El Comisario controla y evalúa la Administración Pública Paraestatal y, lleva a cabo un programa de trabajo que contiene lo relativo a la fiscalización de los procedimientos de disolución, liquidación, extinción, fusión o enajenación de entidades paraestatales, lo anterior con la finalidad de promover la eficacia y productividad.

Es necesario hacer hincapié que como servidores públicos se lleva a cabo una evaluación a través de la Contraloría Social.

#### **Evaluación de los Servidores Públicos.**

El desempeño de los servidores públicos se evalúa de distintas formas. Por un lado se lleva el control de la situación patrimonial de los servidores públicos y, en caso, de existir irregularidades se realizan auditorías respecto de su situación



patrimonial y se realizan inspecciones cuando procedan en los términos de la ley. A su vez se evalúa a los servidores públicos a través de la Contraloría Social.

Para tener una mayor visión referente a las funciones de la Contraloría Social, haremos breves comentarios al respecto.

#### **La Contraloría Social y la Simplificación Administrativa.**

Promueve la participación ciudadana en la instrumentación de programas federales y en la vigilancia de su ejecución, y asesora a petición expresa de los gobiernos locales, en la implantación de la Contraloría Social en programas estatales y municipales.

Para agilizar la Gestión Pública existe un Programa de Simplificación Administrativa con la finalidad de agilizar los trámites que el ciudadano realiza con las dependencias gubernamentales, buscando darle mejor atención y calidad en cualquier trámite gubernamental.

Si un particular al celebrar un contrato con alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal considera que sus derechos fueron afectados, existe el recurso de Inconformidad donde la SECODAM recibe, tramita y resuelve las inconformidades, llevando además un registro de las mismas.

Las denuncias, quejas y orientaciones también se facilitan mediante el sistema de orientación y sugerencias por teléfono llamado el SACTEL. Asimismo existe el Programa Paisano que facilita la llegada y salida de los ciudadanos al país que cuenta con la instalación de módulos de orientación y sugerencias.

Existe un Contralor Interno que evalúa y controla las acciones de la misma SECODAM, el cuál es designado por el Presidente de la República, llevando así, el Sistema de Control y Fiscalización del Gasto Público a su máxima expresión.

Cabe hacer mención que también la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo conduce la: **Política Inmobiliaria y Propiedad Federal**, salvo lo referente a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier propósito de aguas marinas.

Rehabilita, conserva, construye o administra directa o a través de terceros, los bienes inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad.

La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, es la encargada de valorar los bienes inmuebles de las dependencias de la Administración Pública Federal y de determinar, cuando se realiza una expropiación, el monto que debe pagarse al efecto.

Tiene a su cargo el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente.

Asimismo, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
- V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de

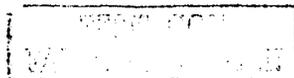
TESIS CON  
FECHA DE ORIGEN

planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

- VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;
- VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;
- VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumpla con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de la obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;



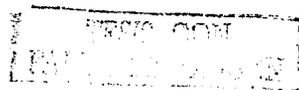
- IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;
- XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;
- XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría;
- XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;



- XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evolución respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;
- XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;
- XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denunciar correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;
- XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

COPIA  
FALLA DE ORIGEN

- XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;
- XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;
- XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;
- XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;
- XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;
- XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y



XXIV. BIS. Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República; y

XXV. Las demás que le encomiendan expresamente las leyes y reglamentos.

Al frente de cada Dirección General habrá un Director General, quien se auxiliará por los Directores Generales Adjuntos, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Departamento, así como del personal técnico y administrativo que se determine por acuerdo del Secretario, que las necesidades del servicio requieran y que figuren en el presupuesto.

En cuanto se hace referencia a las Direcciones Generales, nosotros nos enfocaremos principalmente a la Dirección General de Atención Ciudadana, por ser el área en donde laboran los promotores sociales, a los que más adelante mencionaremos

#### **La Dirección General de Atención Ciudadana.**

Depende estructuralmente de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social. Es un área de servicio a la ciudadanía, cuya finalidad es vigilar que los servidores públicos desarrollen sus funciones con eficiencia, honestidad y transparencia, para prevenir y combatir conductas irregulares. Asimismo, es responsable de captar y gestionar sugerencias para la mejora de los servicios públicos federales, promoviendo la instalación de unidades de atención ciudadana en las dependencias y entidades.

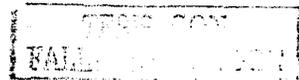
Dentro de las atribuciones de la Dirección General de Atención Ciudadana serán:

1. Establecer, en coordinación con la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, las políticas, bases, lineamientos y criterios técnicos y operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de las consultas, sugerencias,



quejas y denuncias relacionadas con el desempeño de los servidores públicos;

- II. Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, practicando en su caso las investigaciones que se requieran, y turnarlas para su atención a la autoridad competente, realizando el seguimiento del procedimiento disciplinario respectivo hasta su resolución, así como tramitar las sugerencias de mejoramiento que presenta la ciudadanía;
- III. Promover en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y la Procuraduría General de la República, la instalación de oficinas y módulos de orientación y recepción de quejas, en las que las mismas participen, a efecto de facilitar a la ciudadanía la presentación de sugerencias, quejas y denuncias, e igualmente mejorar los servicios que ahí se presten, haciendo del conocimiento de dicha instalación a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;
- IV. Coordinar las acciones de atención y orientación telefónica y otros medios electrónicos para recibir y atender consultas, sugerencias, quejas y denuncias que presente la ciudadanía, relacionadas con la actuación de los servidores públicos y con la agilización de trámites y servicios gubernamentales, a efecto de que sean debidamente desahogadas, e igualmente emitir lineamientos y criterios en materia de atención a la ciudadanía;
- V. Coordinar a los supervisores regionales;
- VI. Prestar la asesoría que le sea requerida en las materias de su competencia;
- VII. Asesorar, apoyar, supervisar, controlar y dar seguimiento a las actividades que desarrollen los órganos internos de control de las dependencias, órganos



desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, y de la Procuraduría General de la República, en materia de recepción y atención de quejas y denuncias, y

VIII. Las demás que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

#### **Misión, Visión y Objetivos.**

*Misión.* Coadyuvar para que en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, disminuya la incidencia de actos ilícitos o conductas irregulares por parte de los servidores públicos en el ejercicio de su función y elevar la calidad de sus servicios, a través de instrumentos de captación de solicitudes ciudadanas.

*Visión.* Dar atención inmediata a las solicitudes ciudadanas, vigilando la actuación eficaz, eficiente y transparente de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con la finalidad de satisfacer la problemática formulada por los particulares con estricto apego a las disposiciones legales aplicables y constituirse ante la ciudadanía como una unidad confiable y efectiva en el ejercicio de sus atribuciones.

#### *Objetivos.*

- Atender en forma oportuna y eficiente las peticiones ciudadanas.
- Dar seguimiento al cumplimiento de la normatividad en materia de atención ciudadana.
- Fortalecer el proceso de atención ciudadana en los Órganos de Control Interno y otras instancias de captación.
- Prevenir la incidencia de conductas irregulares a través de la promoción de una cultura de participación ciudadana y de apego a la Ley por parte de los servidores públicos.
- Contribuir a mejorar la calidad de los servicios públicos federales a través de recomendaciones institucionales y sugerencias ciudadanas.



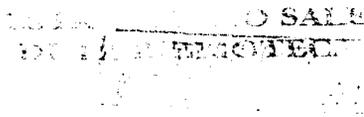
### 3.3 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL SISTEMA DE ATENCIÓN TELEFÓNICA A LA CIUDADANÍA. (SACTEL)

El SACTEL, es un sistema que funciona las 24 horas, los 365 días del año, lo que denota un esfuerzo por ser esa presencia que, a cualquier hora, brinda la ayuda y asesoría necesarias. Es de importancia resaltar que es a través de una cultura telefónica como es posible que se realice el citado servicio, pues si en teoría parece fácil atender llamadas telefónicas, en la realidad no es así; al no tener al usuario frente al operador, no se sabe cómo está reaccionando y no se puede prever sus acciones; además, sabedores los operadores que se tiene un universo muy amplio de información a proporcionar, y no se sabe sobre qué versará cada llamada, es importante ayudarles a combatir el miedo de contestar el teléfono; por ello, es importante que se encuentren capacitados en el manejo de clientes y situaciones difíciles.

En el aspecto de cultura telefónica, el SACTEL se encuentra a la vanguardia de los sistemas de atención telefónica gubernamentales, pues además, se aplican estándares de contestación, y se ajusta el lenguaje, es decir, se adecua a las personas a quienes se está atendiendo, dando como resultado un servicio de calidad y calidez. En esta fase se proporciona al operador una serie de ejercicios, a efecto de que sepan como poder modular la voz en el teléfono, ejercicios de dicción, resolver situaciones adversas por la vía telefónica y manejar cualquier tipo de situación por medio de mecanismos dentro de la conversación.

Para finalizar esta etapa de capacitación, se evalúa al operador con llamadas de prueba realizadas por el mismo personal del SACTEL, con el fin de que se vaya preparando de manera práctica para lo que será su función diaria con aptitud de proporcionar un buen servicio.

Conocido en sus inicios como "el teléfono rojo de la Contraloría", el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía nace en 1988, como medio de información y



asesoría. En los recibos de adeudo por consumo de energía eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad publicó el número gratuito de larga distancia 01 800 00 14 800, con el objeto de que los usuarios pudieran interponer las quejas que tuvieran contra los servidores públicos de la misma Comisión Federal de Electricidad. Sin embargo, como el número también fue utilizado para reportar anomalías en la prestación del servicio como cobros indebidos, apagones, cambio de medidor, se tuvo que implementar un mecanismo a través del cual, los usuarios con solo marcar el número telefónico del SACTEL eran transferidos a la Contraloría Interna de la dependencia para la atención debida.

En cuanto al Programa Paisano, se brinda orientación a los connacionales que regresan a su país, y que durante su tránsito requieren de la realización de algún trámite, para el desahogo de estas consultas, se cuenta con número telefónico gratuito que puede ser marcado desde Estados Unidos de Norteamérica siendo el 1 888 594 33 72 además, se tiene la Guía Oficial del Programa Paisano, la información contenida en la base de datos o bien, los enlaces telefónicos de se tienen en algunas dependencias que integran la Comisión Intersecretarial de dicho Programa, como lo son la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores, además, cuando habiendo sido objeto de irregularidades cometidas por servidores públicos, deseen presentar su queja.

Otra ayuda que presta el SACTEL a los paisanos, es durante su tránsito por carreteras, ya que en caso de que sean víctimas de algún delito o sufran algún accidente, su llamada puede ser enlazada con el personal de la Policía Federal Preventiva en el Destacamento más cercano al lugar de los hechos, asimismo se puede hacer llegar la ayuda de los Ángeles Verdes, si se proporciona la ubicación de los usuarios y si estos se encuentran en autopista de cuota.

Una vez que el operador está en línea con el usuario y ha identificado que lo que desea es presentar alguna queja, sugerencia, información sobre algún trámite,



sobre el programa paisano o quejarse por alguna anomalía del servicio de energía eléctrica en el interior del país; deberá seguir el procedimiento correspondiente.

Dentro de las funciones básicas del SACTEL se señalan:

- Captar quejas y denuncias contra servidores públicos por irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones.
- Captar las sugerencias que la ciudadanía presente para el mejoramiento de los servicios públicos. Ésta deberá contener la propuesta ciudadana en concreto y las circunstancias que motivaron al usuario a exponer.
- Enlazar con las autoridades federales competentes a los usuarios del interior del país que deseen manifestar irregularidades relacionadas con la prestación de los servicios públicos para su atención directa.
- Proporcionar a los usuarios la asesoría jurídica especializada para la gestión de quejas y denuncias contra servidores públicos por conductas irregulares.
- Proporcionar a los usuarios, la información necesaria para que se encuentren en posibilidad de gestionar eficientemente cualquier trámite entre las autoridades federales y del Distrito Federal.
- Asesorar a los connacionales que ingresen al territorio nacional, proporcionándoles la información necesaria a fin de que tengan una estancia grata en su país, como apoyo al programa Paisano.

Siendo el del SACTEL un número telefónico para el público, las llamadas pueden versar sobre los temas antes señalados al contrario, pueden ser sobre la más variada naturaleza y como servicio público que es, se tiene la política y compromiso de atender cualquier requerimiento ciudadano, de tal forma que se han proporcionado

incluso, la dirección de la NASA; el perímetro del globo terráqueo, la superficie del Estado de México, entre otros.

Para estar en posibilidad de solventar este tipo de cuestionamiento, se cuenta con acervo integrado por leyes, reglamentos, circulares, folletos, manuales y lo que sirva de apoyo para poder proporcionar información que el usuario requiera.

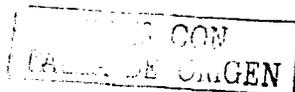
El SACTEL, dentro de su plantilla de personal cuenta con un subdirector, un jefe de departamento y 29 operadores telefónicos distribuidos en cuatro turnos de la siguiente manera:

- a) 11 operadores de lunes a viernes de 7:00 a 15:00 hrs.
- b) 9 operadores de lunes a viernes de 13:00 a 21:00 hrs.
- c) 6 operadores nocturnos en una jornada de 12X48 hrs. de 21:00 a 9:00 hrs., inclusive en fines de semana y días festivos.
- d) 3 operadores en sábado, domingo y días festivos, de 9:00 a 21:00 hrs.

Es importante detallar las funciones importantes de quienes se desarrollan en los niveles del SACTEL.

#### **Las funciones del Subdirector de Área:**

- Supervisar la correcta aplicación de estándares de servicio. Realiza una revisión espontánea de la aplicación de los estándares como formas específicas de atención en el SACTEL cuya finalidad es proporcionar un servicio de calidad a los usuarios.
- Obtener la información necesaria para que los operadores estén en posibilidad de proporcionar información oportuna y eficaz. Consiste en la actualización de los directorios y trámites con que cuenta la base de datos del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía, a través de otras dependencias.



- Coordinar la adquisición de los recursos necesarios para que la función del área pueda ser llevada a cabo, con la finalidad que los operadores cuenten con los recursos materiales necesarios para proporcionar el servicio con calidad.
- Coordinar con el Área Técnica de Servicios, el monitoreo periódico para evaluar el desempeño de los operadores, en su caso, aplicar las medidas conducentes para el mejoramiento o modificación del servicio. Se verifica que se apliquen correctamente los estándares, así como la información que se proporciona.
- Vigilar constantemente la información que proporcionan los operadores para evitar un mal servicio. La información se vigila a través del usuario simulado.
- Coordinar con la Subdirección Técnica de Servicios la capacitación del personal de nuevo ingreso, así como la actualización y retroalimentación constante de los operadores. Es necesario la capacitación de los operadores, tanto de los de nuevo ingreso como los que se encuentran laborando, en virtud de que la información que se proporciona es tendiente a cambiar.
- Revisar, modificar y/o corregir, las cédulas de quejas, denuncias, peticiones y sugerencias, resultado de las llamadas atendidas por los operadores, verificando que se encuentren integradas correctamente, para su posterior mecanografía y se pueda dar un mejor seguimiento a las mismas.
- Acordar con el Director de Control y Gestión Inmediata los asuntos que se remitirán a los diversos órganos internos de control.
- Desahogar los requerimientos planteados por el Director de Control y Gestión Inmediata, para su autorización.

- Capturar las quejas y/o peticiones en los correspondientes sistemas de registros.
- Atender las consultas que por su grado de dificultad no puedan ser atendidas por algún operador.
- Controlar la correcta distribución del personal en los diferentes turnos, de acuerdo a las necesidades de atención.
- Apoyar durante los periodos de carga de trabajo en atención a los usuarios.

**Las funciones del Jefe de Departamento son:**

- Apoyar en la captura de las cédulas en los sistemas de registro.
- Analizar los controles estadísticos diarios a los operadores.
- Elaborar los reportes diarios, semanales, mensuales y anuales de captación y transferencia de llamadas de la Subdirección.
- Elaborar informes y estadísticas de productividad de la Subdirección.
- Controlar administrativamente al personal operativo referente a vacaciones, permisos, incapacidades, etc.
- Apoyar durante los periodos de carga de trabajo en la atención a usuarios.
- Supervisar la correcta aplicación de los estándares de servicio.
- Proporcionar a la Subdirección de Operación de Sistemas información estadística de las actividades de la Subdirección.

IMPRESIONADO  
1985

- Supervisar telefónicamente a los operadores que laboran durante los fines de semana y días festivos.

**Las Funciones del Operador Telefónico son:**

- Proporcionar información a los usuarios, relativa a trámites, directorios, y cualquier tipo de información que el usuario requiera. Todo esto por medio de la utilización de estándares de contestación y por medio de una cultura telefónica establecida. Para llevar a cabo esta función, cada operador cuenta con una terminal de cómputo que contiene una base de datos con información de 3438 trámites<sup>1</sup>, de cada una de las Dependencias del Ejecutivo Federal, Órganos Desconcentrados, Descentralizados y del Gobierno del Distrito Federal. De ésta base de datos, los operadores podrán consultar los requisitos para cada trámite, área y horario de atención, costo, tiempo de resolución y, en su caso, quién es la persona con la que se puede enlazar el usuario para su inmediata atención
- Captar las quejas que la ciudadanía presenta sobre presuntas irregularidades cometidas por servidores públicos durante el desarrollo de sus funciones. Es necesario que el operador se cerciore de los hechos que se le exponen traten efectivamente de una queja administrativa y no de un mero conflicto entre particulares, si es este el caso, deberá orientar al usuario y canalizarlo al área de atención correspondiente, para esto se cuenta con un directorio de áreas en las que se puede asesorar jurídicamente en forma gratuita, como en el bufete jurídico de la UNAM o del DIF, por ejemplo. Determinada la naturaleza de la llamada, el operador procederá a recabar la información necesaria que posibilite a los órganos internos de control de cada una de las dependencias, la investigación de los hechos que se denuncian, como el nombre del servidor público, cargo, lugar de adscripción, señas particulares: en caso de que se ignore esta información, entonces se deberá indagar sobre las circunstancias

---

<sup>1</sup> Cifra al 27 de abril de 1999.

de modo, tiempo y lugar, que además de ampliar la información sobre los hechos, ayudarán a hacer identificable al servidor público.

- Realizar encuestas de calidad a la ciudadanía que ha llamado al SACTEL para cualquier tipo de servicio que se ofrece.
- Realizar reportes sobre su actividad, en formatos diseñados previamente, y en bitácoras personales.
- Brindar información a los órganos internos de control sobre la existencia de bitácora de quejas para su remisión. Esta información se brinda a las Contralorías Internas de cada dependencia y entidades de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal con la finalidad de que se lleve a cabo el período indagatorio o de investigación de las quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía y en caso de ser necesario, se inicie con el procedimiento disciplinario correspondiente.

Al respecto, concluimos que el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL) tiene como función principal orientar al ciudadano que realiza trámites ante las Instituciones Públicas, proporcionándole información relativa a su requerimiento, con el propósito de que conozca sus obligaciones y pueda asimismo exigir sus derechos en el momento de recibir un servicio solicitado, así también el Sactel tiene la función de captar quejas, denuncias, peticiones o sugerencias vía telefónica, en contra de servidores públicos por supuestas irregularidades cometidas durante el ejercicio de sus funciones.

### **3.4 CONDICIONES DE TRABAJO DE LA SECODAM.**

En el caso específico de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la incorporación es mediante un nombramiento como trabajador de confianza, lo que implica que a nivel general ninguna persona de las que laboran sean consideradas como trabajadores de acuerdo al artículo 8° de la Ley Federal de

los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual expresa: "Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente, los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios".

En relación con el artículo anterior, los trabajadores que laboran en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como lo señala el apartado "B", fracción XIV del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, únicamente disfrutan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social por lo cual es de apreciarse que no se les otorga el derecho a la estabilidad en el empleo, lo cual significa que ante un despido injustificado están imposibilitados para exigir la reinstalación o en su caso la indemnización.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el siguiente criterio:

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

*"El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus*

*salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo".<sup>2</sup>*

La Ley Burocrática en su artículo 70, plasma que: Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales, al respecto el artículo 87 del mismo ordenamiento legal establece que las Condiciones Generales de Trabajo, serán fijadas por los Titulares de cada dependencia de que se trate, considerando la opinión del sindicato.

Así, el artículo 88 de la misma Ley, menciona cómo se establecerán las condiciones generales de trabajo de acuerdo a las fracciones:

- I. La intensidad y calidad del trabajo;
- II. Las medidas que deban adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales;
- III. Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas;
- IV. Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos;
- V. Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas; y
- VI. Las demás reglas que fueron convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo.

<sup>2</sup> Semanario Judicial de la Federación. Trabajadores al Servicio del Estado. No están protegidos por el apartado "B" del artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo. Séptima Época, Cuarta Sala, Vol. 175-180, Quinta Parte, Registro 242,807, Agosto 1933, pág. 68.

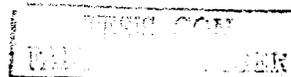
El artículo 91 del ordenamiento en comento considera que las condiciones generales de trabajo de cada dependencia serán autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley Orgánica, del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando contengan prestaciones económicas que signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal y que deban cubrirse a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin cuyo requisito no podrá exigirse al Estado su cumplimiento.

El concepto de condiciones generales de trabajo en la relación que existe entre el Estado y los servidores de base, no presentan antecedentes previos al 27 de noviembre de 1938, siendo el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en donde por primera vez se habló de las condiciones generales de trabajo para los burócratas.

Sin embargo, debemos considerar que antes del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, está la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto en el Apartado "A" como en el Apartado "B", que son mínimos e irrenunciables y que están contenidos en las 31 fracciones del Apartado "A" y en las 14 fracciones del Apartado "B".

El Artículo 123 en su apartado "B", regula las relaciones laborales de los servidores públicos y Estado, mismo que son de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, así como de otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo ó función de servidores públicos.

Para efectos de la Ley Federal del Trabajo, la relación jurídica del trabajo se establece entre los titulares de las dependencias e instituciones señaladas en el párrafo anterior y los trabajadores de base a su servicio.



La relación jurídica del trabajo burocrático se asemeja bastante a la laboral; es el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática por el nombramiento o por aparecer en la lista de raya. Esta relación se rige por la Ley que es tutelar de los empleados por el cual su esencia es institucional. También se tiene un derecho autónomo tratándose de relaciones burocráticas, ya que los sindicatos de los empleados públicos obtienen determinadas concesiones de los titulares de las dependencias.

Estos trabajadores tienen el derecho a recibir por lo menos las prerrogativas de esta Ley Federal de los Trabajadores del Estado, los siguientes beneficios:

- Jornada de trabajo.
- Salario.
- Descansos.
- Permisos.
- Licencias.
- Aguinaldo.
- Capacitación.
- Derechos de asociación.
- Derechos de huelga.
- Seguridad social.

Como respuesta de la relación de trabajo, el Estado tiene la facultad para exigir trabajo eficiente por parte de los trabajadores; reserva ciertos asuntos que desarrollan y una conducta honesta y responsable en el desempeño de sus funciones, identificándose con gran facilidad la existencia de la relación laboral y la subordinación.

La relación de trabajo o laboral se puede entender como una situación jurídica que se crea entre un trabajador y un patrón por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea la naturaleza en virtud de la cual se aplica una legislación específica que corresponde a los principios constitucionales.

Históricamente surgió la institución jurídica que complementa las bases constitucionales, siendo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, quedan regidas por las diversas normas de trabajo en vigor, independientemente del acto o causa que las originen.

Es éste sentido cualquier relación de trabajo que se establezca en el gobierno queda regida por:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Código Fiscal de la Federación.
- Constitución Política de cada uno de los Estados de la República.
- Ley Orgánica Municipal.
- Ley que regula las Relaciones Laborales entre el Municipio y sus Trabajadores.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipio.
- Reglamento Interior de Trabajo de la Administración Municipal.

Las Condiciones Generales de Trabajo, quedaron definitivamente incorporadas al sistema de derecho burocrático con la incorporación del Apartado "B" del artículo 123 en 1960 y con la Ley Reglamentaria que los titulares fijarían las condiciones generales de trabajo en los términos del artículo 87 de la mencionada ley.



## CAPITULO CUARTO

### LA RELACIÓN LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE LA SECODAM QUE PRESTAN SUS SERVICIOS EN EL SACTEL.

#### 4.1 FORMA DE ESTABLECER LA RELACIÓN DE TRABAJO.

El proceso inicia con la solicitud de candidatos que realiza la Subdirección del SACTEL al Área técnica de Servicios; por medio de la Cartera de Recursos Humanos o Bolsa de Trabajo de la Coordinación Administrativa, o bien, a través de nuevos candidatos que presenten su solicitud de ingreso directamente en el Área Técnica de Servicios.

El personal que va a laborar en el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), tendrá que cumplir con tres etapas dentro de un procedimiento, la primera será a cargo del Área Técnica de Servicios, donde deberá cubrir:

Primera etapa:

- El llenado de solicitud de empleo, y
- Acudir a una entrevista.

Segunda etapa:

- Presentar los posibles candidatos, previa cita concertada, a la Subdirección del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), donde se determinará, mediante observación, quién o quiénes continúan con el proceso.

Tercera etapa:

- Una vez aprobado por la Subdirección del SACTEL, se envía a la Coordinación de Recursos Humanos para solicitar fecha para examen psicométrico.

Si en ésta etapa resulta viable, el Área Técnica de Servicios enviará a la Coordinación Administrativa los siguientes documentos:

1. Cédula de información. Que contiene datos personales, datos académicos y datos del servicio social. (ANEXO 1)
2. Constancia de estudios y/o créditos;
3. Copia fotostática de la credencial de elector por ambos lados, y
4. Seis fotografías tamaño infantil blanco y negro o a color.

Asimismo el personal que pretenda ingresar a laborar al Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), deberá cumplir con el requisito de ser pasante o egresado de las carreras de:

- Derecho;
- Trabajo Social,
- Economía, y
- Psicología.

Es a partir de entonces cuando se inicia su función como operador telefónico, y por ende, la forma de establecer la relación de trabajo.

#### **4.2 FUNCIONES DE LOS TRABAJADORES (PROMOTORES SOCIALES) DEL SISTEMA DE ATENCIÓN TELEFÓNICA A LA CIUDADANÍA.**

- ❖ Proporcionar información a los usuarios, relativa a trámites, directorios; y cualquier tipo de información que el usuario requiera. Todo esto por medio de la utilización de estándares de contestación y por medio de una cultura telefónica establecida.
- ❖ Captar las quejas, denuncias, peticiones y sugerencias que la ciudadanía presenta sobre presuntas irregularidades cometidas por servidores públicos durante el desarrollo de sus funciones.



- ❖ Realizar encuestas de calidad a la ciudadanía que ha llamado al SACTEL para cualquier tipo de servicio que se ofrece.
- ❖ Realizar reportes sobre su actividad, en formatos diseñados previamente, y en bitácoras personales.
- ❖ Brindar información a los órganos internos de control sobre la existencia de bitácora de quejas para su remisión.

### **4.3 SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES.**

El artículo 2° de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado comprende que: "La seguridad social de los trabajadores comprende:

- I. El régimen obligatorio; y
- II. El régimen voluntario".

El artículo 3° menciona que: "Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

- I. Medicina preventiva;
- II. Seguro de enfermedades y maternidad;
- III. Servicios de rehabilitación física y mental;
- IV. Seguros de riesgo de trabajo;
- V. Seguro de jubilación;
- VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;
- VII. Seguro de invalidez;
- VIII. Seguro por causa de muerte;
- IX. Seguro de cesantía en edad avanzada;
- X. Indemnización global;
- XI. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;
- XII. Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas;



- XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- XIV. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;
- XV. Préstamos a mediano plazo;
- XVI. Préstamos a corto plazo;
- XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes;
- XVIII. Servicios turísticos;
- XIX. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación;
- XX. Servicios funerarios, y
- XXI. Sistema de ahorro para el retiro.

Al respecto, los promotores sociales que laboran en el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), no cuentan con esta prestación, aunado a esto, cuando un promotor social no acude a laborar por cuestiones de salud, es necesario evidenciar los síntomas del malestar, porque esa ausencia puede ocasionar que sea separado de las funciones que realiza, es decir será despedido, además tendrá que presentar receta médica expedida por una Institución Pública con la firma del médico tratante, no obstante que tendrá que reponer los días que se haya ausentado, cubriendo el tiempo en diferentes horarios. También se ha dado el caso que habiendo promotoras sociales en estado de gravidez, se vean en la necesidad de dejar su empleo antes y después del parto, en virtud de no tener derecho a estar asegurada ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

#### **4.4 SUBORDINACIÓN.**

Con respecto a la subordinación, nos parece ocasional hacer referencia al comentario de cuando un niño se encuentra fuera del hogar, ya que entra a un



grupo o grupos sociales más o menos organizados donde cada individuo debe encontrar un lugar. El lugar que ocupará, ya sea dominante o sumiso, en la brillantez o en la sombra, dependerá hasta de cierto punto de las cualidades que ya tenga. Depende también de lo que el grupo desea de él y en donde produce la tensión menor y la satisfacción más grande. Muy pronto toma un papel que mucho tiene que ver con la dirección de su desarrollo posterior.

Una vez que se le ha asignado su papel, se le anima a hacer su parte y una de dos: o gana satisfacción en hacerlo o encuentra el mínimo de tensión en su camino. Los rasgos habituales se forman así. Hacemos lo que esperan de nosotros y repetimos lo que nos da aprobación social.

Todas las personas tienen siempre dependencia de otras personas o grupos de personas para sobrevivir, pero más aún tienen dependencia del trabajo, como medio para conseguirse un lucro como también la manera a desarrollarse como persona o como profesional.

Ocasionalmente una persona se obliga a sí mismo a dejar un papel, y cambiarlo por otro, pero lo hace en contra de la presión social.

Algunas de las actividades de un individuo, son de su propia elección, pero la mayoría es impuesta.

Con la demostración de que las fuerzas sociales pueden cambiar el curso del desarrollo de la personalidad de un individuo, algunas veces en forma dramática, no es extraño que algunos están listos para declarar que la personalidad es el producto enteramente de su medio ambiente social.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no encontramos elemento de subordinación, sin embargo la citada ley, prevé en el nombramiento implícitamente una relación de trabajo, requiriéndose la aceptación, y teniendo como objetivo fundamental el bienestar público. Al respecto, y como lo hemos señalado en el capítulo dos, no es necesario el nombramiento para poder demostrar que existe una relación laboral con el Estado.

Así, el artículo 12 del mismo ordenamiento legal menciona que: "Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el



funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo”.

En la subordinación se contempla una actitud burocrática, que consiste en regirse exclusivamente por normas rígidas establecidas por los reglamentos de la institución, con lo que quedan a salvo la seguridad y su responsabilidad personal como jefe. Los hombres de esta clase tienen poco contacto con su gente, por lo cual muestran escaso interés. Las comunicaciones son de carácter oficial y con frecuencia por escrito.

Por lo tanto, entendemos como subordinación, al estatuto de sometimiento de mando físico y material al titular del órgano estatal y al órgano mismo, es decir a la obligación que tiene el empleado a desempeñar las labores o comisiones que le son encomendadas.

De lo anterior se desprende como concepto que mando es la: “Actitud que asume una persona que directamente gobierna a otras personas”.

Definido así este concepto es sumamente amplio porque abarca tanto al director de una empresa como al capataz de una planta industrial; al jefe de una oficina que dirige a un grupo de empleados subalternos y al director de una escuela que gobierna a un grupo de maestros.

Así, consideramos que mando es: Lograr que las cosas se hagan a través de otras personas, dando ordenes e instrucciones.

El mando no crea equipo, su presencia es imprescindible ya que la respuesta de sus subordinados es la evasión y dispersión; tiende a provocar la insubordinación, solo superada por temor.

En consecuencia podemos decir que en la empresa mandar es:

Las Relaciones Humanas son las encauzadas a crear y mantener entre los individuos relaciones cordiales, vínculos amistosos, basados en ciertas reglas aceptadas por todos y, fundamentalmente, en el reconocimiento y respecto de la personalidad humana.

Las relaciones Públicas por su parte, buscan insertar a la organización dentro de la comunidad, haciéndose comprender, tanto por sus públicos internos como externos, de sus objetivos y procedimientos a fin de crear vinculaciones

provechosas para ambas partes mediante la concordancia de sus respectivos intereses.

Al respecto, en el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), los operadores telefónicos están bajo las instrucciones del Subdirector de Área y del Jefe de Departamento, por tal situación se presume la existencia de la subordinación.

En ese sentido, haremos de manifiesto la voz de la Tesis Trabajadores al Servicio del Estado la subordinación es un elemento de su relación.

*"No es exacto que en el trabajo burocrático no exista el elemento de la subordinación ya que si bien es cierto que en los artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no se mencione expresamente ese elemento, sino que únicamente se alude a la expedición de nombramiento o a la inclusión en listas de raya de trabajadores temporales como origen de la relación laboral, no lo es menos que esa característica se desprende del diverso artículo 44, fracción I de la invocada ley, al establecer como obligación a cargo del trabajador la de desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos, derivándose de tal prevención el elemento en cuestión, que no consiste sino en la facultad de mando de parte del titular del órgano estatal y en deber de obediencia a cargo del trabajador".<sup>1</sup>*

#### **4.5 JORNADA LABORAL.**

Los operadores telefónicos del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), están distribuidos en cuatro turnos como a continuación se detallan:

- ❖ 11 operadores de lunes a viernes de 7:00 a 15:00 horas;

<sup>1</sup> A. D. 9367/88 Instituto Nacional del Consumidor. 17 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: María Yolanda Mújica García. Secretario: Eduardo Sánchez Merado. (Informe de 1989, Tercera Parte, Tribunal Colegiado de Circuito, Tesis número 22, p. 495).

- ❖ 9 operadores de lunes a viernes 13:00 a 21:00 horas.
- ❖ 6 operadores nocturnos en jornada de 12 horas por 48, de 21:00 a 9:00 horas, inclusive en fines de semana y días festivos, y
- ❖ 5 operadores en sábado, domingo y días festivos de 9:00 a 21:00 horas.

Como se puede apreciar, el horario que cubren los promotores sociales están contemplados en la norma que regula las jornadas y horarios de labores en la Administración Pública Federal Centralizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de marzo de 1999, que a la letra dice:

#### "1. Objeto

La presente Norma tiene por objeto establecer la jornada de trabajo de las 7:00 a las 18:00 horas en la semana laboral de 5 días en las oficinas de las dependencias de la Administración Pública Federal, con un máximo de 8 horas efectivas diarias, a fin de coadyuvar a mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público federal, obtener ahorros presupuestarios en gasto corriente, estimular el desarrollo personal y elevar el nivel de vida de los servidores públicos de base y de confianza.

#### 2. Ámbito de aplicación

La presente Norma es de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal centralizada que regula sus relaciones laborales por el Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Los órganos desconcentrados de las dependencias deberán adoptar las medidas previstas en la presente Norma siempre que no sean en detrimento del adecuado cumplimiento de sus funciones y objetivos institucionales.

Para las entidades del sector paraestatal incluyendo las no sectorizadas, la presente Norma tendrá carácter de marco de referencia, siendo responsabilidad de los Oficiales Mayores y sus equivalentes en las entidades, instrumentar lo

procedente para cumplir con el objetivo de esta Norma, tomando en cuenta la naturaleza de sus funciones, características propias y bienes o servicios que produce o presta a la sociedad.

#### 4.6 SALARIO.

El verdadero patrimonio del trabajador es su energía de trabajo, ya que es lo único que lleva consigo al penetrar en la empresa; el salario debe satisfacer con amplitud generosa las necesidades de toda índole del trabajador y su familia.

El concepto de salario "es la retribución que debe pagar el patrono al trabajador por su trabajo; y se integra con los pagos hechos por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad que se entregue al trabajador por su trabajo".

1. Las observaciones de la clase patronal: los representantes de los empresarios primero y mas tarde la Concamin, usaron sus armas mejores en contra del concepto propuesto por la comisión. El memorandum del 31 de marzo de 1969, las organizaciones patronales precisaron dos observaciones:
  - A) Sostuvieron primeramente que el concepto de salario debía dividirse en dos partes: la primera se referiría al concepto verdadero del salario, al que se definiría como "la retribución que el patrono debe pagar en efectivo al trabajador a cambio de su trabajo ordinario". Para fundamentar la tesis citaron la fracción X del artículo 123 de la Constitución.

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

Rápidamente se mostró el propósito que perseguía: las prestaciones complementarias no se considerarían para el pago de las cuotas del seguro social, de las pensiones de jubilados y de la prima de antigüedad.

En el memorandum-respuesta presentado a la Cámara de Diputados, la comisión hizo notar la perfidia de la objeción, su falsedad histórica y doctrinal:

a) La cita de la fracción X es engañosa, porque no guarda relación alguna con el problema, ya que esa norma no se ocupa de la determinación del concepto de salario, sino que su función consiste en la prohibición del truck-system y de la tienda de raya, dos procedimientos de explotación usados por los empresarios. b) En el proyecto del Código Federal del Trabajo presentado por la Secretaría de Gobernación a una convención obrero-patronal en noviembre de 1928, se hallaba el siguiente artículo 88: "Se entiende por salario, para los efectos de este Código, la retribución pecuniaria que debe pagar el patrono al trabajador por los servicios prestados". En el proyecto no existía disposición alguna sobre las prestaciones en especie. c) El proyecto Portes Gil agravó la condición de los trabajadores al definir el salario como "la retribución pecuniaria que debe pagar el patrono al trabajador por virtud del contrato de trabajo", no hacía mención de las prestaciones en especie. d) Rechazó el proyecto Portes Gil, la Secretaría de Industria formuló uno nuevo, pero al definir al salario, en el artículo 91, suprimió la idea de retribución pecuniaria: "salario es la retribución que debe pagar el patrono al trabajador por virtud del contrato de trabajo". e) El Congreso de la Unión, al discutir el proyecto de la Secretaría de Industria, agregó al párrafo segundo del artículo 86, en el que se dijo que en el salario se comprenden "tanto los pagos hechos por cuota diaria, como las gratificaciones, percepciones, habitación y cualquier otra cantidad que sea entregada a un trabajador a cambio de su labor ordinaria".

- B) La segunda mutilación propuesta por los empresarios a los principios del proyecto de la Ley nueva, planteaba la limitación del concepto de salario a la retribución " que se debe pagar al trabajador por su trabajo ordinario". La distinción del trabajo ordinario y extraordinario, no se refiere a la categoría trabajo, porque es una sola, sino, exclusivamente, al tiempo en que el trabajo se presta, por lo tanto, la forma correcta de plantear la distinción es como sigue: el trabajo categoría única, se presta en las horas de la jornada y en las que se prolonga por circunstancias extraordinarias.
2. Consideraciones complementarias: a) La ley en concordancia con la doctrina de la relación de trabajo como una situación jurídica objetiva nacida de una

prestación de trabajo, superó la concepción contractualista del salario que yacía en el fondo de la Ley de 1931, y según la cual "el salario era la cantidad que debía pagar el patrono al trabajador por virtud del contrato de trabajo", y la sustituyó con la idea de que el salario es toda retribución, cualquiera que sea su forma e independientemente de la fuente de que proceda, acuerdo del trabajador y el patrono contratos colectivos y contratos-ley, o la ley misma por el trabajo, b) La Ley nueva confirmó en los artículos 82 y 84 la solución de 1931 y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que toda cantidad o prestación en especie o en servicio que se entregue al trabajador por su trabajo, es parte integrante de su salario, c) En los mismos artículos se declaró que el término salario abarca tanto la retribución por las horas de la jornada ordinaria como las extraordinarias.

Se concluye este apartado mencionando que el salario es la retribución que debe percibir el trabajador por su trabajo, a fin de que pueda conducir una existencia que corresponda a la dignidad de la persona humana, o bien una retribución que asegure al trabajador y a su familia una existencia decorosa.

El artículo 124 de la Ley Federal del Trabajo, contempla que el salario es la cuota diaria, en efectivo, que recibe un trabajador por los servicios prestados.

Así, el sueldo o salario que se paga al trabajador, es el sueldo total asignado en los tabuladores regionales, a cambio de los servicios prestados.

Al respecto, el artículo 33 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado menciona que el sueldo o salario será uniforme para cada uno de los puestos del Gobierno Federal y se fijará en los tabuladores regionales, quedando comprendidos en los Presupuestos de Egresos respectivos.

En el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía no se recibe un sueldo o salario, ya que éste pago se maneja como una beca, y dependiendo el horario que se asigne, así como la antigüedad, será el pago que le corresponda.

El importe de la beca es de \$2,400.00 (dos mil cuatrocientos pesos), \$2,000.00 (dos mil pesos) y \$1,000.00 (un mil pesos) mensuales.

Quien labora ocho horas diarias de lunes a viernes, sin hora de comida, podrá recibir la beca de \$2,400.00 (dos mil cuatrocientos pesos) o de \$2,000.00 (dos mil pesos).

Otro horario es de lunes a viernes, laborando seis horas diarias como los "becarios" (personal que presta su servicio social).

Asimismo podrán ser los promotores sociales que cubren el horario de fin de semana o los que cubren el horario de nocturno quienes reciban esta "beca".

El cheque con el que se paga la "beca" es emitido por la Secretaría de Desarrollo Social y lo contempla como promotor social que presta sus servicios en el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía. **Anexo 2**

Cabe hacer mención que en la Constitución de 1917, se instituye por primera vez el principio de justicia social. El artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo contienen las bases jurídicas sobre las cuales debiera regirse el bienestar social. El concepto de salario mínimo sintetiza el concepto de bienestar social al ser interpretado como un salario remunerador, capaz de satisfacer de manera integral las necesidades humanas de una familia. Por lo tanto, la noción de Canasta Básica, definida como el conjunto de bienes y servicios indispensables y necesarios para que un trabajador y su familia puedan satisfacer sus necesidades básicas, tiene su origen en la Constitución de 1917. En el artículo 123, fracción VI, se establece: "Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para promover la educación obligatoria de los hijos".

Años después, en 1931, la Ley Federal del trabajo concretó aún más el concepto de Canasta Básica: en el artículo 562, apartado "A" se establece que el salario mínimo debe ser: "El presupuesto indispensable para la satisfacción de cada familia, entre otras cosas: la de orden material, tales como la habitación, menaje de casa, alimentación, vestido y transporte; las de carácter social y cultural tales como concurrencia a espectáculos, práctica de deportes, asistencia a escuelas de capacitación, bibliotecas y otros centros de cultura; y las relacionadas con la educación de los hijos".<sup>2</sup>

<sup>2</sup> <http://www.uom.edu.mx/trabajadores/13canast.htm>

#### 4.7 VACACIONES.

El artículo 30 de la Ley Burocrática menciona que: Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios disfrutarán de dos períodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno, en las fechas que se señalen al efecto; pero en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para los que se utilizan de preferencia los servicios de quienes no tuvieren derecho a vacaciones.

Cuando un trabajador no pudiere hacer uso de las vacaciones en los períodos señalados, por necesidades del servicio, disfrutará de ellas durante los diez días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que impidiere el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso los trabajadores que laboren en períodos de vacaciones tendrán derecho a doble pago de sueldos.

En el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía, se encuentran promotores sociales que tienen más de cinco años trabajando y únicamente disfrutan de cinco días de vacaciones en el mes de marzo, cuando la carga de trabajo es aparentemente menor, en relación a los demás promotores hasta que tienen un año pueden disfrutar de vacaciones y en caso de faltar a sus labores, justificando o no la inasistencia, se les considera a cuenta de vacaciones.

#### 4.8 AGUINALDO.

El artículo 42 bis de la ley Burocrática, hace mención que se tendrá derecho a un aguinaldo anual, del cual el 50% deberá ser cubierto antes del 15 de diciembre y el 50% restante antes del 15 de enero, siendo este cuando menos de 40 días sin descuento alguno.

En caso de que un trabajador haya prestado sus servicios en un tiempo menor de un año, será el Ejecutivo Federal quien dicte las normas para fijar las promociones y procedimientos para los pagos respectivos.

Al respecto, en el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía no existe otro pago, que no sea el cheque mensual que se les entrega por los servicios de promotoría, es decir, no se tiene derecho de pago de aguinaldo.



#### 4.9 ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.

La estabilidad en el empleo es el derecho que tiene un trabajador a permanecer en el, aun contra la voluntad del patrón, siempre y cuando no exista una causa importante que justifique se despedido.

Al respecto, Víctor Russomano agrega: "La estabilidad es la negociación jurídica y de hecho, de la prerrogativa patronal de despedir sin causa a un trabajador. Dentro de este concepto y en la medida exacta del término, toda estabilidad es absoluta o no es estabilidad".<sup>3</sup>

El 26 de diciembre de 1916, en un discurso en la Asamblea Constituyente de Querétaro, Heriberto Jara expresó categóricamente: "La miseria es la peor de las tiranías. Su causa más frecuente es la carencia o la pérdida del empleo, porque entraña la falta de ingresos para subsistir el trabajador y su familia".

Así también mencionó Emilio Zolá que "el trabajo es la gran ley, la fuente de la vida".

Por tanto, nos damos cuenta que la estabilidad en el empleo es un problema social, en razón que a la sociedad le importa el hecho que todo individuo pueda gozar de una actividad productiva que le permita satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia, y con ello poder desarrollar su personalidad.

Al respecto, Euquerio Guerrero opina que:

"Al hablar de estabilidad en el empleo no se ha pensado en un derecho de propiedad del trabajador a su puesto, del que no pudiera separársele ni aun con causa justificada, pues este criterio habría sido contrario a los más elementales principios de equidad y, además desnaturalizaría la relación de trabajo...

Las ideas sobre seguridad social y la realidad laboral exhiben que la estabilidad debemos entenderla en el sentido que el trabajador aspira a no verse expuesto a que el empleador sin causa justificada y comprobable y sin que por

---

<sup>3</sup> Russomano Mozart, Víctor. La estabilidad del trabajador en la empresa, tercera edición, UNAM, México, 1983, pp. 13 y 14.

ello incurra en responsabilidad, pueda separarlo de su empleo dando por terminado el contrato por medio de una declaración unilateral." <sup>4</sup>

José Montenegro Baca propone los siguientes elementos para la estabilidad:

1. "La estabilidad no sólo ampara el interés económico individual del trabajador, sino también el de la familia.
2. La estabilidad garantiza el derecho al trabajo.
3. La estabilidad es elemento propio del contrato de trabajo, elemento derivado de la continuación de la relación de trabajo.
4. La estabilidad garantiza al trabajador el ejercicio de importantes derechos sociales.
5. La estabilidad evita el abuso del derecho en la disolución de la relación de trabajo." <sup>5</sup>

A los trabajadores de confianza al servicio del Estado, se les niega en forma absoluta el derecho a la estabilidad, limitándose a una sola causal, como es la llamada "pérdida de la confianza", como hecho sujeto a la apreciación subjetiva del titular del órgano estatal para que proceda inmediatamente su despido, toda vez que no cuentan con una legislación específica aplicable.

Con ello se denota que existe la injusticia en los preceptos que integran los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, siendo necesario que se reconozca ese derecho en virtud de que si el trabajador se comprometió a la conservación, perfeccionamiento y refuerzo del gobierno, éste le debe corresponder de igual forma.

En caso de que un trabajador de confianza sea despedido no tendrá derecho a la reinstalación en su empleo.

<sup>4</sup> Guerrero, Euquerio. Manual del Derecho del Trabajo, 11ª Edición, Editorial Porrúa; S. A., México, 1980, pp. 107 y 108.

<sup>5</sup> Cavazos Flores, Baltasar. El Derecho Laboral en Iberoamérica, Editorial Trillas, México, 1981, pp. 318 y 342.

Al respecto cabe hacer mención que los promotores sociales que laboran en el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía no cuentan con estabilidad en el empleo, toda vez que no son considerados como trabajadores de confianza al servicio del Estado.

#### 4.10 ESCALAFÓN.

Nos referimos al artículo 47, 48 y 50 del Capítulo I de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en donde se menciona: Artículo 47.- "Se entiende por escalafón al sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas".

Con relación a este artículo nos referimos que en el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía no se permite el escalafón.

Artículo 48.- "Tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior".

Ante tal situación, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, limita a los promotores sociales que laboran en el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía a participar en los concursos, toda vez que al referirnos como una figura atípica dentro de la Institución, éstos no son contemplados aunque cuenten con los factores escalafonarios que menciona el artículo 50 del mismo ordenamiento legal que a la letra dice: "Son factores escalafonarios:

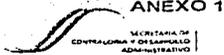
- I. Los conocimientos;
- II. La aptitud,
- III. La antigüedad, y
- IV. La disciplina y puntualidad.

Se entiende por:



- a) *Por conocimientos*: La posesión de los principios teóricos y prácticos que requieren para el desempeño de una plaza.
- b) *Por aptitud*: La suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada.
- c) *Por antigüedad*: El tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente, o a otra distinta cuyas relaciones laborales se rijan por la presente Ley, siempre que el trabajador haya sido sujeto de un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios, o de los efectos de la desconcentración administrativa, aun cuando la reasignación tuviere lugar por voluntad del trabajador."





ANEXO 1

OFICIAÍA MAYOR  
DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION  
DIRECCION GENERAL ADJUNTA DE RECURSOS HUMANOS

PROMOTORÍA SOCIAL / CÉDULA DE INFORMACIÓN

MEXICO, D.F., A \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DEL 2003.

DATOS PERSONALES									
APELLIDO PATERNO			APELLIDO MATERNO			NOMBRE(S)			
FECHA DE NACIMIENTO		SEXO		TELÉFONO PARTICULAR			TELÉFONO PREGADOR		
DÍA		MES		AÑO		M		F	
DOMICILIO, CALLE Y NUMERO						COLONIA			
DELEGACION MUNICIPAL						CODIGO POSTAL			
FOTOGRAFIA									
DATOS ACADÉMICOS									
CARRERA			LICENCIATURA			NUMERO DE REGISTRO ESCOLAR			
SEMESTRE			INSTITUCION EDUCATIVA			TECNICA			
LA INSTITUCION EDUCATIVA A LA QUE SE PRESENTA PARA OBTENER EL DIPLOMA DE GRADUACION									
SI					NO				
RESPONSABLE DEL SERVICIO SOCIAL EN LA INSTITUCION EDUCATIVA					NOMBRE				
					PUESTO				
DATOS DEL SERVICIO SOCIAL									
NOMBRE DEL PROGRAMA									
ASIGNACION									
UBICACION									
TELÉFONO									
AÑO		MES		DIA		TERMINOS		TOTAL DE HORAS	
DE		A		DE		A		HORARIO DE PRESTACION	
DE		A		DE		A		APORTE ECONOMICO	
SI					NO				
ACTIVIDADES A DESARROLLAR POR EL PRESTADOR DE SERVICIO SOCIAL									
RESPONSABLE DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA					PRESTADOR DE SERVICIO SOCIAL				
NOMBRE									
PUESTO									
FIRMA					FIRMA				





SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y  
DESARROLLO ADMINISTRATIVO  
INSURGENTES SUR No. 1735 MEZANINE COL. GUADALUPE INN  
D.F.C. C.D. 04729-P49

110

SEPTIEMBRE 25 DEL 2001

PAGUESE POR ESTE CHEQUE A LA ORDEN DE ANEXO 2 SUSANA VILLAR LUNA  
( DOS MIL PESOS 00/100 M.N. )

MEXICO, D.F.

\$2,000.00\*\*

MONEDA NACIONAL

**B O T A L**

BANCO INTERNACIONAL  
SUC. 1009 SECCOAM  
MEXICO, D.F.

C.T.A. No. 40-0451342-6

FIRMAS AUTORIZADAS

473515199021000400851342610010469

CONCEPTO DEL PAGO

PAGO DE PROMOTORES SOCIALES DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL 2001  
PROGRAMA SACTEL  
EN ATENCION AL OF. CA-200-2-449-01 C.N.L.C. 2329

CUENTA	TITULO	DEBE	HABER
20-1-2-1	DEUDORES DE CAS SACTEL	\$2,000.00	
10-1-1	BANCOS		\$2,000.00
	SUMAS IGUALES =>	\$2,000.00	\$2,000.00

0010469

HECHO POR

REVISADO

AUTORIZADO

\* CARO GOMEZ \*

C.P. GUADALUPE VAZQUEZ

C.P. JESUS HERRERA

FECHA DE COBRO

RECIBI CHEQUE

POLIZA CHEQUE No.

MEXICO, D.F. A 1 DE

Octubre 19 2001

785

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El Estado solo reconoce como trabajadores a aquellas personas que prestan un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales, situación con la cual no estamos de acuerdo, ya que la falta de nombramiento puede constituir solamente una deficiencia administrativa que no desvirtúa la existencia de la relación laboral, ya que no se puede condicionar la prestación de un servicio a la expedición de un nombramiento pues ésta puede validamente probarse por otros medios, motivo por el cual proponemos una reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que la relación de trabajo no depende de un acto administrativo, sino de la prestación del servicio mismo.

**SEGUNDA.** La naturaleza jurídica de la relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores es totalmente laboral, ya que esta surge desde el momento en que una persona física presta un servicio a favor del Estado, independientemente del acto que le de origen y los fines que tenga el servicio prestado, siempre que este sea lícito.

**TERCERA.** El trabajo que se desempeña en el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora llamada Secretaría de la Función Pública), contempla los elementos esenciales para determinar la existencia de la relación laboral, esto es, observamos la presencia del trabajador, el patrón, la prestación del servicio, el salario y la subordinación, situación por la cual consideramos que se deben otorgar a sus trabajadores los derechos consignados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

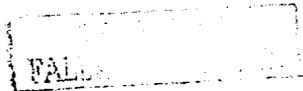
**CUARTA.** De acuerdo con lo estipulado en el artículo 6° de la Ley Burocrática, podemos concluir que los trabajadores del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL) deben ser considerados como de base, toda vez que no se encuentran incluidos en el artículo 5° del mismo

ordenamiento, el cual enumera a los trabajadores de confianza y los que no se encuentran contemplados en dicho artículo por exclusión, son de base.

**QUINTA.** Consideramos necesario e indispensable que a los trabajadores que se desempeñan en el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía, se les considere dentro de la estructura de la Secretaría de la Función Pública y les sean reconocidos sus derechos laborales otorgados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

**SEXTA.** La relación laboral existente entre la Secretaría de la Función Pública y los trabajadores del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía, creada por la figura de promotor social se puede considerar como un contrato atípico no regulado por la ley, y desde luego, es inminente dejarlos fuera de la protección de la ley, por lo que es necesario que la normatividad laboral existente sea aplicada por parte de la dependencia.

**SÉPTIMA.** Finalmente, estimamos conveniente que el trabajador acuda ante la autoridad en materia de trabajo a solicitar el reconocimiento de sus derechos laborales, y que se establezca en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como una causa de responsabilidad a los titulares de las dependencias cuando la relación laboral que se preste sea a través de una figura atípica como es la de promotor social.



## FUENTES DE CONSULTA

### BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Editorial Porrúa. 1967.

Cabazos Flores, Baltasar. El Derecho Laboral en Iberoamérica. Editorial Trillas. 1981.

Cf. Osorio M. Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales. Editorial Heliasta. 29 Edición. Sao Paulo. 1992.

Cortiñaz Pelaez, L. Introducción al Derecho Administrativo. Volumen I. Editorial Porrúa. 1992.

Chávez Alcázar, Margarita. El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana. Primera Edición. 1985.

Dávalos Morales, José. Tópicos Laborales. Editorial Porrúa. 1992.

De Buen Lozano, Nestor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Décima Edición. Editorial Porrúa. 1996.

De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Volumen I. Editorial Porrúa. 1996.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Segunda Edición. Inap. 1992.

Guerrero, Euquirio. Manual de Derecho del Trabajo. 11ª Edición. Editorial Porrúa. 1980.



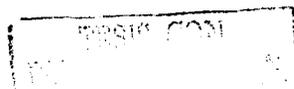
Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y al Estilo Mexicano. Editorial Porrúa. 1993.

Martínez Morales, Rafael. Derecho Burocrático. Volumen 5. Editorial Harla. 1997.

Morales Paulín, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Editorial Porrúa. 1995.

Russomano Mozart, Víctor. La estabilidad del trabajador en la empresa. Tercera Edición. UNAM. 1983.

Sánchez Alvarado, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Volumen I. Oficina de Asesores del Trabajo. 1967.

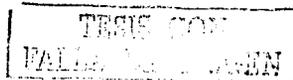


## HEMEROGRAFÍA

Secretaría de Programación y Presupuesto. Proyecto para la instauración del Servicio Civil de Carrera en México, México.

Semanario Judicial de la Federación. Relación de Trabajo. Para acreditarla no es necesario el contrato escrito. Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, tomo VIII, Registro 221 167, diciembre, 1991.

Semanario Judicial de la Federación. Trabajadores al Servicio del Estado. No están protegidos por el apartado "B" del artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo. Séptima Época. Cuarta Sala. Volumen 175-182. Quinta parte. Registro 242 807. Agosto, 1983.



**LEGISLACIÓN CONSULTADA**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

**Ley Federal del Trabajo.**

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



**DIRECCIONES ELECTRÓNICAS**

<http://members.tripod.com/MarioEnriqueDelToro/index-14.html>

<http://www.tlahui.com/politic/politi99/politi8/sentimna.htm>

<http://www.uam.edu.mx/trabajadores/13canast.htm>

<http://www.elportaljuridico.com.mx/ADT11.htm>

<http://intranet/index1.html>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**OTRAS FUENTES**

A. D. 9367/88. Instituto Nacional del Consumidor. 17 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: María Yolanda Mújica García. Secretario: Eduardo Sánchez Merado. (Informe de 1989, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis número 22.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomo 25.

Manual de Operación y Funcionamiento del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía. SECODAM. México. 1999.

