



321909

CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

ESCUELA DE DERECHO

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
CLAVE 3219

**“EL PROCEDIMIENTO DE OBSERVANCIA GENERAL
Y APLICACIÓN OBLIGATORIA PARA DAR POR
TERMINADOS LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO
DE LOS TRABAJADORES DE BASE
DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL ”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
EDUARDO ARTURO JIMÉNEZ GONZÁLEZ

DIRECTOR DE TESIS:
LIC. RUBÉN FERNANDO REYES CASTAÑEDA



MEXICO, D. F.

AGOSTO 2005

m347372



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS

Por haberme dado esta hermosa vida, por quererme, protegerme y por haberme puesto en el camino a todos aquellos que han tenido que ver algo en mi vida.

A MIS PADRES

Gracias por haberme dado la vida y por haber sembrado en mi todos aquellos valores que me han servido para ser un hombre de bien.

A mi padre, Maximiliano Jiménez Ramírez, hombre bueno, intachable, noble, quien me ha dado un gran ejemplo de lo que significa ser un gran funcionario público honesto y dedicado a sus responsabilidades. Gracias padre por darme tu amor y comprensión hasta en los momentos difíciles de mi vida y por darme todos esos ejemplos que me han hecho ser lo que soy.

A mi madre, Ma. Concepción González Abarca, mujer buena con una gran fortaleza y una nobleza extraordinaria, dedicada con amor a su familia. Gracias madre por todos esos consejos que me han servido para superarme, por tu amor y apoyo para salir adelante.

Gracias a ambos por todos esos momentos tan maravillosos que hemos y seguiremos pasando juntos.

¡LOS AMO CON TODA MI ALMA!

A MI ABUELITA LORETO

Viejita, sé que donde quiera que estés, vas a celebrar conmigo este logro y los que vienen. ¡Siempre te recordaré con amor!

A MI HERMANO

Fernando Jiménez González, gracias hermano por tu cariño y apoyo, son momentos difíciles pero estoy seguro que serán superados. ¡Cuentas conmigo por siempre!

A MI HERMANA Y A LA PEQUEÑA PAULINA

Angélica Jiménez González, gracias por todas tus palabras y tus muestras de cariño. Gracias nena Pau por tu ternura. ¡Siempre contarán conmigo para todo!

A MI ESPOSA

Ericka Fernández López, gracias corazón por querer compartir conmigo tu vida, por todo tu amor y apoyo en todos esos proyectos que he llevado a cabo desde que estamos juntos. También te doy las gracias por creer en mí y por haberme dado esos dos angelitos que tenemos, cuidaremos y amaremos por toda la vida.
¡GRACIAS POR ESTAR A MI LADO, TE AMO CON EL ALMA!

A MIS HIJOS

Eduardo y Ana Sofía, semillitas que son fruto de un gran amor, símbolo de pureza y ternura. Gracias por ser mis hijos, espero ser un gran ejemplo para ustedes y que este proyecto que hemos concluido, les enseñe que se necesita de esfuerzo y dedicación para conseguir triunfos en la vida.
¡LOS AMO CON TODA EL ALMA!

A MIS SUEGROS

José María Fernández Barragán y Ma. de Lourdes López Estrada. Gracias por todo su cariño, respeto, confianza, apoyo y consejos. Ustedes fueron parte esencial para que pudiera culminar este proyecto. Ahora entiendo la frase: "no pierden una hija, ganan un hijo". ¡Gracias por todo!

A MIS CUÑADOS

José Roberto y Verónica, gracias por todo su apoyo y por la paciencia que me tuvieron a lo largo del desarrollo de este proyecto. ¡Cuentan conmigo para todo!

A MIS TÍOS

Mario, Patricia y Rosa Elvira González Abarca, gracias por su apoyo, respeto y cariño que han servido para darme fuerzas y ganas de hacer las cosas.

AL LIC. ARTURO MARTÍNEZ Y GONZÁLEZ

Gracias por el apoyo que siempre me ha brindado, mismo que ha sido de suma importancia para mi vida profesional, gracias por estar al pendiente y por hacer fuerte ese lazo de amistad y respeto.

A MIS PROFESORES

Lics. Maritza Vaugier Guzmán, Rubén Fernando Reyes Castañeda e Iván del Llano Granados, gracias por haberme transmitido toda esa sabiduría que poseen y por culminar conmigo este proyecto tan importante en mi vida.

A MIS GRANDES AMIGOS

André Carbonell Tapia, Alejandro Madrazo Langle y Gonzalo Guzmán Flores, gracias hermanos por estar siempre conmigo apoyándome y mostrándome su cariño, respeto e interés por conservar esta amistad que nos une y que espero que dure por siempre tan firme como hasta ahora.

¡A TODOS USTEDES, GRACIAS POR ESTE LOGRO!

INTRODUCCIÓN

Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, apegadas a lo señalado por el artículo 88 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, establecen la intensidad y calidad del trabajo, las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas entre otras cosas, siendo obligatorias su aplicación y cumplimiento por el Jefe de Gobierno, funcionarios y trabajadores de base pertenecientes al Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal.

De conformidad con lo establecido por el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo 46 de la misma Ley, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo. Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 30 fracción V en correlación con el artículo 145 y apegadas en todo momento a la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal arriba citada, señalan las causales por las que cesan los efectos del nombramiento de los trabajadores de base por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Sin embargo, no existe procedimiento alguno en ningún ordenamiento legal que obligue a la autoridad a elaborar dicho procedimiento para cesar justificadamente a los trabajadores bajo requisitos de forma y fondo que debe revestir dicho procedimiento. En virtud de lo anterior, es indispensable la creación de un procedimiento que sea de observancia general y aplicación obligatoria para cesar a los trabajadores de base y que con ello, vuelva la confianza a los trabajadores respecto de la autoridad, ya que al desconocer por completo el procedimiento que se les aplica, origina muchas veces que la autoridad se aproveche del desconocimiento por parte de los trabajadores e incluso de los Delegados Sindicales que se encuentran en los centros de trabajo del contenido de las Condiciones Generales de Trabajo y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para iniciarles a los trabajadores procedimientos de baja que no

son del todo apegados a derecho y que en ocasiones se deja al trabajador en estado de indefensión, ya que no llevan una adecuada defensa por parte del Sindicato.

Derivado de la no existencia de algún procedimiento que los Titulares de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal tengan que seguir para dar por terminados con los efectos del nombramiento de los trabajadores de base del Gobierno del Distrito Federal para que este sea el más justo para ellos y no se queden en estado de indefensión, se propone la aplicación de un procedimiento a través del cual el trabajador observará que para que le sean cesados los efectos de su nombramiento, será necesario que la autoridad cumpla con éste y que de no reunir los requisitos de forma y fondo, darán como resultado la nulidad del mismo y como consecuencia, la autoridad podrá incurrir en responsabilidad administrativa en caso de alguna omisión o mala aplicación del procedimiento por causar con ello daños y perjuicios al erario público.

Es indispensable, que en caso de que el cese sea justificado, el procedimiento se haga correctamente con todos los requisitos de forma y fondo que debe contener el mismo y que la Dirección General de Política Laboral y Servicio Público de Carrera cuente con toda la documentación que presenten, tanto los Titulares como la Representación Sindical como medio de prueba para poder emitir un dictamen justo y apegado a derecho y que, posteriormente las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal demanden el cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y éste emita la resolución administrativa correspondiente, como aplicación del poder disciplinario propio de la Administración Pública.

Por lo anterior, el propósito que tiene el presente trabajo es proponer la adición del artículo 36 bis a las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal con el fin de que los Titulares de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y

Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, elaboren correctamente un procedimiento para cesar a los trabajadores de base del Gobierno del Distrito Federal que se hayan hecho acreedores a la terminación de los efectos de su nombramiento. El procedimiento, deberá iniciarse únicamente por razones expresamente señaladas en las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal vigentes, lo que originará que éste sea el más justo tanto para los Titulares como para los propios Trabajadores y Sindicato, ya que muchas veces la autoridad aprovecha el desconocimiento que tienen los trabajadores e incluso los propios representantes sindicales del contenido de las Condiciones Generales de Trabajo para iniciar procedimientos de baja injustos y que dejan a los trabajadores en completo estado de indefensión, ya que éstos no tienen una verdadera defensa ni apoyo por parte del Delegado Sindical que es quien debe representarlos ante la autoridad, siendo la misión principal de éstos la de velar por los intereses de sus representados activando la pronta resolución de sus problemas.

Este problema, también es consecuencia de la falta de difusión de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal por parte de los Titulares de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Politico-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal y del propio Sindicato hacia los trabajadores.

El derecho al trabajo, consagrado en el artículo 123 de nuestra Carta Magna, ha sido establecido como una garantía social al trabajo y a la prevención social; por ende, dicho precepto contiene las condiciones mínimas tanto económicas como de seguridad social, cuya tutela y observancia es obligatoria, cuando una persona presta un servicio personal subordinado.

El apartado "B" del artículo 123 Constitucional regula el trabajo de los Servidores Públicos de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, siendo su Ley Reglamentaria la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de conformidad con lo estipulado por el artículo 1 de dicho ordenamiento, siendo aplicable supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, así como las

Condiciones Generales de Trabajo, quedando bajo ese tenor sujeta a dichos ordenamientos la relación de trabajo entre el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

En el Primer Capítulo, se señalarán los Antecedentes y Generalidades del Derecho del Trabajo, donde encontraremos los antecedentes históricos y sociales del artículo 123 de nuestra Carta Magna, siendo éste el parteaguas de nuestro estudio, asimismo, haremos un estudio de los antecedentes legislativos sobre las relaciones entre el Estado y los trabajadores a su servicio, siendo éste muy importante para poder entender como fue surgiendo el artículo 123 de nuestra Constitución Política y como fue agregado el apartado "B" que rige las relaciones laborales entre Estado y sus trabajadores, siendo ésta, materia de nuestro estudio, finalmente, definiremos al Derecho del Trabajo y analizaremos los principios fundamentales y las fuentes del Derecho del Trabajo.

En el Segundo Capítulo, presentaremos el marco conceptual que nos permitirá entender más el tema desarrollado, encontraremos definiciones que abarcan este tema, como el de relación laboral y sus elementos, los conceptos de funcionario público, empleado público y nombramiento, elementos esenciales en la relación entre el Estado y sus trabajadores, diferencias y semejanzas entre los apartados "A" y "B" del artículo 123 Constitucional con las cuales entenderemos las diferencias de la relación laboral que existe cuando el trabajador presta sus servicios al Estado y cuando los presta en una empresa que no pertenece al Estado, analizaremos la Integración y naturaleza jurídica del Derecho Burocrático que integra el referido apartado "B", veremos las formas que existen para terminar con la relación laboral establecida y conoceremos el significado de acto y procedimiento administrativo, con los cuales entenderemos el objeto del presente trabajo.

El marco jurídico, se encuentra contemplado en el Capítulo Tercero, en el cual estudiaremos la legislación vigente y aplicable para poder establecer y aplicar un procedimiento para dar por terminados los efectos del nombramiento de los trabajadores de base del Gobierno del Distrito Federal, por incurrir en cualquiera de

las causales referidas en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como la fracción V del artículo 30 y el artículo 145 de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, lo anterior para que esté bien definido el procedimiento a seguir y ambas partes cumplan con los requisitos de forma y fondo que señala el procedimiento, de lo contrario, éste último será nulo, con las implicaciones de responsabilidad que se atribuyen a la autoridad que no cumpla con lo establecido.

Finalmente, en el Capítulo Cuarto, analizaremos las resoluciones administrativas como un resultado para que el Estado imponga sanciones disciplinarias a sus trabajadores de base, estudiaremos las atribuciones con que cuentan los sujetos que intervienen en el procedimiento disciplinario y las obligaciones y facultades de los Titulares de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal que participan en el procedimiento disciplinario, así como las prohibiciones, obligaciones y derechos de los trabajadores de base del Gobierno del Distrito Federal, mismas que se encuentran señaladas en las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.

Con todo lo anterior, elaboraremos nuestras conclusiones sobre el trabajo realizado, el cual busca que el presente estudio sea útil y pueda llegar a constituir una aportación para ser tomada en cuenta por el Gobierno del Distrito Federal y por el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, ya que nuestra propuesta, tiene como finalidad la transparencia, la legalidad, la honradez y aplicación de la justicia por parte de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal y que vuelva a los trabajadores de base del Gobierno del Distrito Federal la confianza hacia las mismas. También es importante que los trabajadores sepan que cuando se les inicie un procedimiento para dar por terminados los efectos de su nombramiento, es porque realmente incurrieron en alguna conducta prohibida que se encuentran dentro de las causales señaladas en las normas aplicables. De

igual forma, se les darán todas las garantías y derechos que les corresponden tanto a ellos como a sus representantes sindicales y sabrán que si la autoridad no cumplió cabalmente con los requisitos de forma y fondo, el procedimiento iniciado en su contra será nulo.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DEL DERECHO DEL TRABAJO

1.1. ANTECEDENTES SOCIALES E HISTÓRICOS DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

Para poder entender el alcance del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es necesario hacer mención de ciertos antecedentes que son imprescindibles para descubrir la importancia que en el Derecho del Trabajo Mexicano tuvo el nacimiento de la citada disposición constitucional.

Podemos afirmar que el artículo 123 surgió de los justos reclamos de los constituyentes profanos en la ciencia jurídica, pero con un claro concepto de la revolución y de la vida. Es decir, existió en aquel tiempo un movimiento de tipo liberatorio, esto es, que hubo un cambio sustancial del régimen jurídico, económico y social existente por otro nuevo.

Ahora bien, las causas que determinaron la redacción e implantación de los preceptos sociales contenidos en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, tiene sus orígenes desde la conquista hispánica, ya que desde entonces existía una completa desunión de los órganos componentes de una colonia, estado o nación y cada vez más se hacía latente la miseria y descomposición crónica de su organismo.

En la sociedad indígena prehispánica que había llegado al estudio superior del régimen comunal primitivo, en particular entre los aztecas en vísperas de la conquista española, existía cierto grado de desarrollo de las fuerzas productivas.

Los instrumentos de trabajo, no obstante, eran sumamente rudimentarios. La piedra pulida y labrada era el principal instrumento de la producción y estaba al alcance de todos los miembros de la sociedad. El conocimiento de la relación entre la aleación del cobre y del estaño y la forma y uso de los objetos permitió la fabricación de hachas de cobre y algunas de bronce, en tanto que eran de bronce los punzones, agujas, punta de lanza y otros objetos destinados a golpear o a resistir el golpe de la ejecución del trabajo, o también sujetos al desgaste intensivo¹.

¹ ALVEAR HACHEADO, Carlos, *Historia de México*, Tomo II. 5ª ed.. México, Ed. Jus, 1979, p.117

La fuerza productiva más importante de la comunidad y la más calificada, eran los artesanos, que disfrutaban de honores y protección singular cuando estaban destinados y dedicados en forma exclusiva a la talla de esculturas o a la metalurgia de orfebrería. Pero no constituían una clase social independiente de los campesinos, sino que realizaban ambas actividades. En cada familia campesina existía la asociación de los oficios artesanos, como forma complementaria de la economía agraria que era la fundamental.

Estos dos elementos, los instrumentos de producción y los hombres que hacían uso de ellos para producir los bienes materiales que necesitaba la sociedad para vivir y desarrollarse, constituían las fuerzas productivas del trabajo, lo que permitió la existencia y el intercambio de productos excedentes entre los propios miembros de la sociedad y los de las tribus vecinas o remotas, originando el comercio, que se funda casi exclusivamente en la aplicación de la energía humana. La ausencia de animales de tiro, de transporte y de carga, obligó a la sociedad a usar grandes masas de hombres en la ejecución de sus obras monumentales, en los trabajos de la agricultura y en otras labores.

El factor fundamental de desarrollo estaba basado en el modo de producción de los bienes materiales del alimento, del vestido, de la vivienda, etc. La cooperación entre los miembros de la comunidad y la ayuda mutua era el principal modo de producción.

Asimismo, la formación política, social y económica estaba basada en el Calpulli, que tenía el carácter de una división geográfica cuya estructura dependía de los lazos de parentesco entre los miembros de la comunidad. El propietario de la tierra elegía por sí mismo los funcionarios que lo gobernarían y gozaba de gran autonomía. Todo el proceso de la vida social, política y espiritual estaba condicionado al modo de producción y a la propiedad comunal².

La evolución del trabajo en la época colonial queda sujeta a dos regímenes diferentes, según se tratara del trabajo en la ciudad y de la mano de obra indígena.

² FLORIS MARGADANT, Guillermo, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 10ª ed., México, Ed. Esfinge, 1993, p.83

España, a través de tres siglos de dominación, que comprenden la época colonial, trató de imponer su cultura; pero es incuestionable que los indios también tuvieron su concepto acerca del derecho, que se deja ver por medio de los usos y costumbres que practicaban; de esta manera se da nacimiento a un sistema de vida y a un orden jurídico de carácter mixto.

Para resolver y atender los problemas de América, los reyes contaron con varios organismos gubernamentales que tuvieron una larga vida y amplitud de funciones; los más importantes fueron: El Consejo de Indias, que atendía tanto lo relativo a los asuntos administrativos y de gobierno, nombramiento de funcionarios, leyes tribunales y todo lo relacionado con esto; y la Casa de Contratación de Sevilla que tenía que ver con lo relativo al comercio entre España y sus posesiones en América, en forma de verdadero dominio.

En el curso del siglo XVIII, el Consejo de Indias fue modificado y la Casa de Contratación de Sevilla desapareció.

En la vida de la Nueva España rigieron varios tipos de leyes: Unas eran comunes de todo el imperio Español (como las Siete Partidas, las Leyes del Toro) y otras fueron dictadas para América, concretamente para la Nueva España³.

Las normas que se aprobaron para las colonias de América fueron dictadas o codificadas en tiempos del Rey Carlos II a fines del siglo XVII, fue así como se obtuvo la recopilación de Leyes de los Reinos de Indias. La vida económica en la Nueva España se basaba, naturalmente, en los recursos existentes en el territorio y en ella participaban en desigual medida los indios, los negros, los españoles y las castas.

Por otra parte, el trabajo de las ciudades se ejecutó por regla general bajo sistemas corporativos. En España, como en toda Europa prevalecía la forma artesanal de producción: es explicable que al llevarse a cabo la conquista de nuestro territorio, se trasladaran a México las instituciones que se conocían y se practicaban en la Península Ibérica.

³ *Ibidem.* p.92

Fue así como se implantó en el país el régimen corporativo. El régimen corporativo de la Colonia era en todo coincidente con el régimen corporativo de Europa. Sin embargo, Jesús Castorena anota las siguientes singularidades:

- 1.- Los Estatutos de las corporaciones no se hicieron extensivos a la masa indígena, o sea, que se dejó en libertad a los aborígenes para ejercitar la profesión o trabajo que quisieran sin someterse al rigorismo de la corporación. Una sola excepción encontramos y es la relativa a la enseñanza. Los únicos que podían establecer escuelas para enseñar, eran los españoles, por lo tanto, se prohibió la práctica de ese oficio a los indígenas.
- 2.- Cuando los indígenas practicaban un oficio de los sujetos a régimen corporativo y el producto que elaboraban era imperfecto, no eran objeto de sanción alguna; se les dejó traficar libremente con los artículos que producían.
- 3.- Las ordenanzas de la corporación formaban parte de un cuerpo legislativo que se conoció con el nombre de ordenanzas de la Ciudad de México a cuyo tenor se regulaba la vida de toda la ciudad. El régimen corporativo tuvo como en España y como en Europa, la característica de ser una forma de gobierno de la producción y del consumismo. Sin embargo y seguramente por la presencia de las grandes masas indígenas, su aplicación no fue jamás tan rigurosa como lo fue en el Viejo Continente⁴.

Como resultado lógico de la conquista se pusieron en práctica las formas de explotar el trabajo y una de ellas fue la encomienda. Desde un principio se quiso organizar el trabajo entre los indios. La organización del trabajo general de los indios consistió, durante muchos años en la llamada encomienda.

La encomienda fue la primera forma de esclavitud del trabajador indígena. La encomienda se consideró originalmente como una merced real a favor de los conquistadores, con la obligación de cuidar el bien de los indios, tanto en lo material como en lo espiritual, así como el habitar o defender las provincias en donde estuvieran radicados.

Aparentemente la encomienda tuvo por objeto alcanzar dos fines: hacer que el español se arraigara en la tierra y organizar el trabajo de los indios, sin embargo, se convirtió en un inicuo sistema de explotación de nuestros antecesores.

⁴ CASTORENA, J. Jesús, *Manual de Derecho Obrero*, 15^o ed.. México. Ed. Porrúa, 1993, p.38

Sobre el particular, Agustín Cué Cánovas dice: En la primera etapa del régimen colonial, las formas de trabajo están representadas por el trabajo indígena esclavo y los servicios personales de indios encomendados. El trabajo indígena esclavo tiende a desaparecer hacia mediados del siglo XVI, incrementándose a partir de entonces la esclavitud del negro. Pero la base de trabajo de la economía novohispánica en la primera etapa de la colonización fue la encomienda.

Su establecimiento obedeció a diversos factores. en primer término, la necesidad para el conquistador, de transformarse en colono y la abundancia de la mano de obra de los indígenas vencidos, que podía utilizarse sin estipendio alguno. Por otra parte, los conquistadores carecían de capitales y de crédito y por tanto no estaban capacitados por organizar empresas de tipo productivo pagando jornales. Así fue establecida la encomienda ya existente por entonces en Santo Domingo, Cuba, Puerto Rico y Jamaica⁵.

Otra de las formas de explotación laboral indígena fue el repartimiento forzoso de los indios para trabajar como agricultores, mineros de construcción y de transporte, forma de explotación que siguió a la encomienda. Fue la forma más bárbara de servidumbre. La servidumbre como tal, estaba basada en la entrega de una porción de tierra a un individuo o familia para que entregara parte de la producción al propietario, funcionó hasta comienzos de nuestro siglo, al establecerse el sistema de arraigo o retención indebida por deudas.

El repartimiento forzoso se convirtió en un régimen carcelario. En las haciendas, las cárceles permitidas se simulaban en el título de Tlapisquera. Una pieza en que se custodia a los indios, encarcelándolos para que acudan al trabajo porque huyendo a sus casas y pueblos se dispersan, hacen falta a sus obligaciones y atrasan las labores de común utilidad.

El repartimiento era temporal, mediante salario y contrato y además se otorgaba a cualquiera; en tanto que en la encomienda era vitalicio, gratuito y solamente se otorgaba a una persona.

Por mandato de ley, los contratos suscritos por los caciques obligan a los habitantes de un pueblo de indios, quienes debían tener ciertas pretensiones en cuanto a salarios, su salud y el trato que debía dárseles.

⁵ CUE CANOVAS, Agustín, *Historia Social y Económica de México. 1521-1854*. 10ª ed., México, Ed. Trillas, 1992, p. 60

Respecto de los Repartimientos Forzosos, Agustín Cué Casanovas expresa: Desde fines del siglo XVI se había establecido el repartimiento forzoso, que consistía en la facultad que tenían los alcaldes mayores, de sacar de los pueblos de indios, la gente necesaria para el trabajo de las minas y cultivo de los campos durante una semana. Los indios de repartimientos eran conducidos a lugares distantes de sus pueblos, sin consideraciones de ninguna clase, en largas y durísimas jornadas de dos y tres semanas para prestar el servicio por el que se les cubría un reducido salario⁶.

Por fortuna el repartimiento forzoso o cuatequil hubo de desaparecer muy pronto por su crueldad e injusticia.

Fue en 1542, cuando a gestión de Fray Bartolomé de las Casas se expidieron las Leyes de Indias como medida de protección para los indios, pero otra vez fueron una buena intención que se estrelló ante la voracidad de los conquistadores y se revocaron tres años más tarde.

En efecto, la mencionada legislación contiene muchas disposiciones sobre la jornada de trabajo, salario mínimo, pago de salario en efectivo y prohibición de la tienda de raya. Sin embargo, no tuvieron ningún efecto real, el afán de enriquecimiento del conquistador a costa de lo que fuera, pudo más y se impuso sobre las buenas intenciones de los monarcas españoles.

Otra de las formas de explotación indígena fueron, las llamadas Ordenanzas; éstas formaron parte del régimen y consistía en la reglamentación de los oficios por medio de las ordenanzas de los gremios, sistema corporativo de la regulación del trabajo. De los gremios surgió la pequeña burguesía feudal industrial, representada por los maestros, artesanos, en su mayoría peninsulares, que monopolizaban la producción de los oficiales y aprendices, criollos, mestizos, indios, negros y castas.

El sistema de los gremios de la colonia fue sensiblemente distinto del régimen corporativo europeo: en el Viejo Continente, las corporaciones disfrutaron de una gran autonomía y el derecho que dictaban en el terreno de la economía y para

⁶ *Ibidem*, p. 64

regular las relaciones de trabajo de los compañeros y aprendices valía por voluntad de ellas, sin necesidad de homologación alguna. En la Nueva España, por el contrario, las actividades estuvieron regidas por Ordenanzas de Gremios. Allá las corporaciones fueron, por lo menos en un principio, un instrumento de libertad; en América, las Ordenanzas y la organización gremial fueron un acto de poder de un gobierno absolutista para controlar mejor la actividad de los hombres. En Alemania, en Francia o en Italia, las corporaciones regulaban la cantidad y calidad de las mercancías y determinaban los salarios y la disciplina de los talleres, según el juicio que se formaban los maestros de las necesidades de los mercados. En la Nueva España, el sistema de los gremios ayudaba a restringir la producción en beneficio de los comerciantes de la península; y, por otra parte, las Ordenanzas contenían numerosas disposiciones, si bien los maestros gozaban de una cierta autonomía para dictar las reglamentaciones complementarias.

En el crecimiento de la producción y el aumento de la competencia debida a la destreza y habilidad de los indígenas, las corporaciones gremiales restringieron la admisión de nuevos miembros y alargaron los plazos para el aprendizaje y examen de oficiales, haciendo difícil alcanzar el título de maestro, con la misma mentalidad feudal, las corporaciones tomaron medidas orientadas a impedir nuevos procedimientos de producción y la importación de productos elaborados, declarándose la lucha entre las corporaciones artesanales y comerciales.

Al transformarse este sistema en un obstáculo para el desarrollo de la producción mercantil, el régimen gremial fue abolido legalmente a fines del siglo XVIII. Se estableció en su lugar la Libertad de Trabajo, por medio de la cual el capital estimuló el desarrollo de la producción artesanal.

Finalmente, respecto a las formas de explotación del trabajo en la etapa colonial, tenemos el obraje.

Al referirse al trato dado a los trabajadores en los obrajes de Querétaro, el Barón de Humbolt expresó: Sorprende desgraciadamente al viajero que visita esos talleres,

no solo la extremada imperfección de sus operaciones técnicas en la preparación de los tintes, sino más aún, la insalubridad del obrador y el mal trato que se da a los trabajadores, hombres libres, indios y hombres de color están confundidos como galeotes que la justicia distribuye en las fábricas para hacerles trabajar a jornal. Unos y otros están medio desnudos, cubiertos de andrajos, flacos y desfigurados. Cada taller parece más bien una oscura cárcel: las puertas que son dobles, están constantemente cerradas y no se permite a los trabajadores salir de la casa; los que son casados sólo los domingos pueden ver a su familia. Todos son castigados irremisiblemente si cometen la menor falta contra el orden establecido en la manufactura. Se escogen entre los indígenas aquellos que son más miserables, pero que muestran aptitud para el trabajo, se les adelanta una pequeña cantidad de dinero, que el indígena, como gusta de embriagarse, gasta en pocos días; constituido así deudor del amo y se le encierra en el taller con pretexto de hacerle trabajar para pagar su deuda. Esperamos que un gobierno protector fijara la vista sobre unas vejaciones tan contrarias a la humanidad, a las leyes del país y a los progresos de la industria mexicana⁷.

En términos generales, esa fue la situación del trabajador en tiempos de la colonia en México, situación de hambre y explotación y falta de protección del obrero. La evolución del trabajo, sigue dándose a través del desarrollo de nuestra incipiente Nación.

Nuestro país, durante trescientos años sufrió la dominación española y durante ese tiempo, se habían diferenciado dos clases sociales: Los que todo lo tenían y aquellos que nada poseían, ricos y miserables, pobres y poderosos. El desarrollo alcanzado por la Nueva España fue una de las causas que motivaron el movimiento de Independencia; dicho desarrollo aunque fue desigual en el reparto de las riquezas, permitía pensar que la colonia podía vivir por ella sola, sin tener que depender materialmente de la metrópoli.

La economía de la Nueva España, era superior que la de la metrópoli, en algunos capítulos básicos, como son los de la minería, algunos aspectos de la ganadería y de la agricultura. Además había grandes diferencias sociales; es decir, había un serio contraste, como en tantos otros países del mundo, unos pocos que poseían mucho y otros muchos que no poseían.

⁷ *Ibidem*, p. 84

A grandes rasgos, esa fue la situación social y económica en que se encontraban los habitantes de nuestro país, un poco antes de 1810. Precisamente, una de las causas que motivaron el movimiento de insurgencia (a parte del político) encabezado por Hidalgo, Morelos, etc.: fue la situación social que se vivía; de ahí las disposiciones tendientes a solucionar, aún cuando fuera en parte, los problemas que aquejaban a la población.

1.2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS SOBRE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LOS TRABAJADORES A SU SERVICIO

Ya en plena revolución de Independencia la Suprema Junta Nacional Americana en 1811 declaró que todo empleo con cargo a los fondos públicos debía ser de rigurosa justicia y no por gracia. En la Constitución de Apatzingán de 1814 se consideró temporalmente la existencia de los empleos a cuyos ocupantes debía elegirse.

Teniendo como punto de partida el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, los sucesivos documentos constitucionales (Constitución de 1824, Leyes Constitucionales de 1836, Constitución de 1857), establecieron que corresponde al presidente de la república nombrar y remover a los empleados públicos con arreglo a la propia norma constitucional.

Las normas supremas anteriores a la de 1857 destacaban la facultad del presidente para conceder pensiones y jubilaciones a los servidores públicos.

Cabe señalar que por Ley del 21 de mayo de 1852, expedida por el presidente Arista, se dispuso que todos los empleados en las oficinas de la federación fuesen amovibles a voluntad del gobierno, es decir, podía ser removida libremente la persona que lo obtiene o desempeña, así como la persona misma que con tales circunstancias lo ejerce o alcanza, el cual únicamente podía removerlos

previa instrucción de un expediente, con audiencia del interesado, en junta de ministros, y por mayoría de votos de éstos.

La Ley Lares del 25 de mayo de 1853 contempló un procedimiento contencioso para dirimir las controversias suscitadas por la destitución de los empleados públicos; para tal efecto se creaba un tribunal de justicia retenida, integrado por el Consejo de Ministros, ante el cual contendrían el empleado removido y, salvaguardando los intereses de la administración, el procurador de justicia.

En 1911 se presentaron a la Cámara de Diputados dos iniciativas de ley concernientes a la regulación de los vínculos entre el Estado y sus empleados. Una de ellas relativa a los empleados del servicio docente y de investigación científica, presentada por la diputación de Chihuahua. La otra, suscrita por los diputados Justo Sierra y Tomás Berlanga, era de mayores alcances, ya que pretendía una reglamentación para todos los empleados públicos federales.

De tales iniciativas, las comisiones legislativas hicieron una sola que incluía, entre otros aspectos, la inamovilidad de los empleados, mismos que no podían ser privados de su trabajo sino por causa justificada; entre tales causas existía la referente al personal docente femenino que contrajera matrimonio. La calificación de las causales estaba reservada a la superioridad. La situación política de inestabilidad prevaleciente en aquella época impidió la aprobación de tal proyecto.

Por lo que se refiere al Constituyente de Querétaro, éste no incluyó en el artículo 123 constitucional, de manera específica, los derechos de los empleados públicos. Estableció más bien las bases generales a las cuales debían sujetarse las relaciones de trabajo, independientemente de la naturaleza privada o pública de los patrones y sin precisar distinciones o exclusiones de trabajadores a la norma general, por lo cual en el contenido objetivo del artículo mencionado no señala trabajadores de excepción. Interpretaciones posteriores y conforme a la dinámica del Estado

mexicano de corporativizar a las clases y grupos sociales, así como debido al parecer al insalvable criterio de que el artículo en cuestión regía exclusivamente los vínculos entre factores de la producción, capital y trabajo, consecuentemente se pensó que los servidores públicos debían ser sujetos de una legislación reglamentaria y una base constitucional diferentes.

En el intervalo de 1917-1929 se promulgan una multiplicidad de normas laborales heterogéneas, expedidas por las legislaturas locales (Puebla, Hidalgo, Aguascalientes, etc.), algunas equiparando servicio público y relaciones laborales privadas. Estas leyes fueron creadas conforme al primer párrafo del artículo susodicho que originalmente estatuyó: El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de manera general a todo contrato de trabajo. Obsérvese que el párrafo no margina a los trabajadores del Estado; por el contrario, podrían ser contenidos en el vocablo "empleados".

La presión política y las condiciones miserables de los empleados públicos obligaron al Estado a constituir, el 12 de agosto de 1925, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, que tuvo alcances muy limitados, pues otorgaba los beneficios sólo a determinados trabajadores.

En 1929, Portes Gil, en un proyecto de Código Federal de Trabajo, en su correspondiente artículo 3º disponía que "se sujetarán a las disposiciones del artículo 123 constitucional todos los trabajadores y patrones, incluyendo al Estado cuando tenga el carácter de patrón". Sin embargo, como no tuvo aceptación tal proyecto, hubo cambios de criterio en la sucesiva legislación. Conviene recordar que el imperativo de unificar la legislación laboral, para estar en mejores condiciones de cumplir con las garantías sociales de la clase trabajadora, provocó la necesidad de que previamente se estableciera la pertinente base constitucional. Así fue como el 29 de agosto de 1929 se aprobó la iniciativa de reformas enviada por el presidente

Portes Gil al Congreso de la Unión y en las cuales se concedían facultades exclusivas a dicho Congreso para legislar en materia de trabajo, con lo que se dio un avance trascendental para expedir más tarde la Ley federal reglamentaria del artículo 123 de la Constitución.

El día 14 de julio de 1931 y adelantándose a la postura que habría de adoptarse un mes más tarde en la Ley Federal del Trabajo, se publicó el reglamento que fijó el estatuto del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, suscrito por el presidente Pascual Ortiz Rubio, que tenía las características de una ley y en él se reconoce por el Ejecutivo la limitación de su potestad para expedir nombramientos y ceses, estableciendo el principio de inamovilidad o estabilidad en el empleo, el ascenso por capacidad y la no remoción sino por causa justa, que juzgaría el propio titular del ramo.

Al promulgarse el 18 de agosto de 1931 la Ley Federal del Trabajo, destacó en su artículo 2º que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan. Ya desde un año antes, el licenciado Lombardo Toledano había dicho que no debía haber ley del servicio civil a la vez que código federal del trabajo y propugnó por que se consagrara definitivamente el derecho del trabajador técnico al servicio del Estado.

En tal dirección, el 12 de abril de 1934 apareció publicado en el Diario Oficial un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil que tendría vigencia únicamente hasta el 30 de noviembre de 1934.

Este acuerdo se expedía con el fin de cumplir el citado artículo 2º y ratificaba la disposición que ordenaba la no remoción de empleados del Estado; además de su capitulado resaltaba la organización e ingreso al servicio civil, vacaciones, licencias, permisos, sanciones, etc. Cuestiones que desde 1932 había estipulado.

Con excepción de los acuerdos mencionados, de naturaleza administrativa, los sucesivos ordenamientos se inclinaron hacia el derecho laboral, para luego dar paso con el tiempo a una nueva y frondosa rama jurídica.

Trascurridos varios años de lucha de los empleados por lograr mejores condiciones de vida, finalmente reivindicaron su derecho ante el candidato Lázaro Cárdenas, quien prometió la expedición de normas protectoras. Así fue como del 23 de noviembre al 21 de diciembre de 1937 se analizó en la Cámara de Senadores la iniciativa de estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Ejecutivo federal y posteriormente, se discutió a partir del 24 de diciembre de 1937 en la Cámara de Diputados, suscitando encendidas polémicas tanto al interior del Congreso como en las diversas corrientes de opinión pública. Este proceso culmina con la publicación del ordenamiento legal el 5 de diciembre de 1938, con la siguiente denominación: Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Meses después, el 1 de abril de 1939, se crea el Tribunal de Arbitraje, con gran oposición de los trabajadores.

Tuvo efímera vida el Estatuto de 1938, ya que el 4 de abril de 1941 surgía un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, cuyos lineamientos más importantes eran:

- a) Desaparición de las juntas arbitrales en cada dependencia y creación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje con jurisdicción y competencia para todas las unidades burocráticas.
- b) La especificación de las bases para los escalafones.
- c) Prohibición a los sindicatos de burócratas de adherirse a otras organizaciones, centrales obreras y campesinas. Los estatutos precedentes fueron marco de referencia para adicionar el artículo 123 de nuestra Carta Magna con la publicación el 5 de diciembre de 1960 del discutido "apartado B", que a manera de piedra angular sirve de base para normar las relaciones entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

El proceso de integración del régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado federal tiene su desiderátum cuando el 5 de diciembre de 1963 se envía la iniciativa de la Ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional a la Cámara de Senadores y en cuya exposición de motivos se manifestó: Elevados a preceptos constitucionales los principios tutelares del trabajo de los servidores públicos por la adición del apartado B al artículo 123, procede complementar este importante avance mediante la expedición de la ley que la reglamente. La Revolución Mexicana, a través de las normas jurídicas y de los gobiernos que han venido realizando sus postulados, ha reconocido y protegido los derechos de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión; ha cumplido ampliamente con su función armonizadora y de justicia social; pero al adecuarlo a las nuevas disposiciones constitucionales es oportuno incorporar las mejoras que dicta la experiencia de los veinticinco años en que ha beneficiado a los íntimos colaboradores de la función pública que son los trabajadores al servicio de la Nación.

Con base, además, en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y en las tesis del tribunal de arbitraje, se abordan en la presente iniciativa inspirada en el mismo espíritu de justicia y formulada disponiendo de una más amplia perspectiva técnica, los problemas de jornada de trabajo, estabilidad en el empleo, salarios, requisitos reguladores del escalafón conocimientos, aptitud y antigüedad, derecho de huelga, protección en casos de accidentes y enfermedades profesionales o no profesionales, jubilación, muerte, habitaciones baratas y tiendas económicas, protección específica de la mujer; estableciendo también la conciliación para resolver los conflictos colectivos y los intersindicales, así como otras normas para el debido respeto de la dignidad y los derechos de los servidores públicos.

En la iniciativa se proponen modificaciones de importancia a la estructura y competencia del Tribunal de Arbitraje, transformándolo en Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Conserva su especial peculiaridad, porque las autoridades siguen sometidas a su jurisdicción en igualdad procesal con sus subordinados. Como

al régimen del Estatuto vigente se hallan incorporadas diferentes instituciones que, aunque con personalidad jurídica distinta a la de los órganos representativos del Estado, están estrechamente ligadas a sus actividades y fines, es evidente que deben continuar dentro de los límites normativos de la nueva ley.

Fue entonces cuando el 27 de diciembre de 1963 se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual abrogó al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941.

1.3. DEFINICIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO

Las definiciones de Derecho del Trabajo son incontables, pero la mayoría de ellas coinciden. Una de las características de la disciplina en estudio, es que existe una gran tendencia a encerrar un mayor número de acontecimientos y de relaciones tomándolas de otras ramas del derecho, por eso existe el problema de encontrar una denominación apropiada a ese contenido variable, que tenga posibilidad de ser permanente, este contenido es variable debido al gran número de fenómenos sociales que han integrado al Derecho del Trabajo.

Sin duda alguna, la denominación Derecho del Trabajo es la que mejor acogida tiene en este momento. Ahora bien, citaremos los conceptos de algunos autores:

Jesús Castorena, menciona que el derecho, como toda rama científica, estudia un tipo peculiar de fenómenos, diferentes de las que analizan las otras ciencias. Las normas jurídicas son el material sobre el que trabaja el Derecho.

Pero aún cuando todas las normas jurídicas tengan una sola esencia, se les divide y clasifica atendiendo a los más diversos y aún opuestos criterios: y nos proporciona el siguiente concepto: El Derecho del Trabajo es el conjunto de normas que regula el trabajo subordinado, crea las autoridades que se encargan de aplicar esas normas y fija los procedimientos que garantizan la eficacia de los derechos que de las propias normas derivan⁸.

Néstor de Buen, manifiesta que el Derecho del Trabajo es el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre,

⁸CASTORENA, J. Jesús, Ob. Cit. p.16

subordinada y remunerada de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego, mediante la realización de la justicia social⁹.

Y por último mencionaremos el concepto de José Dávalos y nos dice: Que el Derecho del Trabajo es el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo¹⁰.

El Derecho del Trabajo no es, por tanto, otra cosa que la historia del hombre por alcanzar la libertad y el respeto a su dignidad.

1.4. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO DEL TRABAJO

El Derecho del Trabajo mexicano se basa en reglas de estructura filosófica, ética y jurídica que, en una u otra forma, están presentes en todas y cada una de sus instituciones.

El profesor Roberto Muñoz Ramón, manifiesta que los principios rectores del Derecho del Trabajo son aquellos postulados de política jurídica laboral que aparecen, expresa o tácitamente consagrados en sus normas¹¹.

La idea del trabajo como un derecho y un deber sociales, está consagrado expresamente en nuestra Constitución Política en el artículo 123 que establece: Toda persona tiene el derecho al trabajo digno y socialmente útil; asimismo, tal principio se expresa en el artículo 3º de la Ley Federal del Trabajo, que establece: El trabajo es un derecho y un deber sociales.

La concepción moderna de la sociedad y del derecho sitúa al hombre en la sociedad y le impone deberes y le concede derechos, derivados ambos de su naturaleza social: el hombre tiene el derecho de reclamar de la sociedad una seguridad plena para asegurar una vida digna como persona humana.

⁹ DE BUEN LOZANO, Néstor, *Derecho del Trabajo*, Tomo I, 5ª ed., México, Ed. Porrúa, 1984, p. 30

¹⁰ DÁVALOS MORALES, José, *Derecho del Trabajo*, 3ª ed., México, Ed. Porrúa, 1990, p. 44

¹¹ MUÑOZ RAMÓN, Roberto, *Derecho del Trabajo*, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1976, p.113

Este principio del Derecho del Trabajo, tiene plena validez con lo manifestado por el maestro Mario de la Cueva en el siguiente sentido: La sociedad tiene derecho a esperar de sus miembros un trabajo útil y honesto y por esto el trabajo es un deber, pero el reverso de este deber del hombre, es la obligación que tiene la sociedad de crear condiciones sociales de vida que permitan a los hombres el desarrollo de sus actividades¹².

Este deber de la sociedad, correlativo del derecho de los individuos, se traduce, entre otras manifestaciones, en la necesidad, a cargo de la sociedad, de proporcionar a los trabajadores fuentes de trabajo, a fin de que puedan cumplir eficientemente su deber social que no es otro que el de trabajar.

La libertad de trabajo, como principio fundamental del Derecho del Trabajo. Este principio significa que el individuo cuenta con la plena y absoluta libertad para escoger la actividad que más le convenga, sin más restricción que la licitud, este principio se encuentra consagrado en nuestra Constitución Política y que en su enunciado establece:

Artículo 5º. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La libertad de trabajo, se consagra con la asociación del anterior artículo con lo dispuesto en el artículo 123 de la propia Constitución Política y tal libertad del trabajo está restringida por ciertas modalidades como lo son de que la misma no debe de ir en contra de la ley ni de los intereses legítimos de otras personas; tampoco debe lesionar la libertad o dignidad de quien presta el servicio.

El principio fundamental de igualdad en el Derecho del Trabajo se refiere a que no puede haber distingo alguno por motivos de edad, sexo, raza, nacionalidad,

¹² DE LA CUEVA, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, 12ª ed., México, Ed. Porrúa. 1993. p. 108

religión, política y se encuentra consignado constitucionalmente en los siguientes términos:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley.

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

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo:

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

Este principio también se encuentra instituido en nuestra legislación laboral que manifiesta:

Artículo 3. El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

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

Asimismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.

El artículo 86 señala que a trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual. En la práctica resulta muy difícil la aplicación, ya que es muy raro que se pueda dar un

trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficacia también iguales, con las técnicas de calificación de méritos, se puede acreditar, la eficacia personal de cada trabajador individualmente considerado.

En resumen, se puede concluir que tanto la libertad de trabajo como la igualdad en el mismo, son dos principios fundamentales que se complementan y que constituyen verdaderamente la razón de ser del derecho laboral.

El principio de estabilidad en el empleo en el Derecho del Trabajo. Este principio tiene por finalidad la de proteger a los trabajadores en su empleo, a fin de que tengan en el mismo una permanencia más o menos duradera.

El maestro Mario de la Cueva, define el derecho a la estabilidad como aquel que otorga el carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de las circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación¹³.

Finalmente, el profesor Alfredo Sánchez Alvarado ha definido a la estabilidad en el empleo de la siguiente manera: es el derecho de fijeza o permanencia que debe tener todo trabajador en su empleo, en tanto no sobrevenga una causa expresamente prevista por el legislador, que origine o motive la ruptura o la interrupción del contrato de trabajo¹⁴.

1.5. FUENTES DEL DERECHO DEL TRABAJO

Primeramente, es necesario hacer mención que las fuentes del Derecho del Trabajo se encuentran señaladas en el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo y en el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado,

¹³ DE LA CUEVA, Mario, ob. Cit. p. 219

¹⁴ SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo, *Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, 13ª ed., México, Ed. Porrúa, 1989, p. 52

reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, fuentes que a continuación analizaremos para poder entender cada una de ellas.

Toda norma jurídica consta de dos elementos, material y formal, siendo aquél el imperativo mismo que la norma contiene, la regla, la conducta, mandato o prohibición y el segundo, la forma que reviste el imperativo para imponerse a los hombres y hacerse socialmente obligatorio. Si el derecho es un conjunto de reglas de conducta que emanan de la vida social, para constituir verdaderos imperativos jurídicos, es preciso que las normas se revistan de una forma determinada, única, que permite al Estado garantizar su aplicación.

A Bonnacase, debemos la distinción entre estos dos elementos de la norma jurídica y, en especial, la diferenciación, derivada de esa distinción entre fuentes reales y fuentes formales del derecho.

Al respecto, Bonnacase señala: Si se quiere analizar una regla de derecho, es imprescindible distinguir entre la substancia de que está hecha y la forma que reviste para imponerse. Ahora bien, son las fuentes reales de las reglas de derecho las que proporcionan la substancia de la norma, en tanto que, como el término mismo lo indica, las fuentes formales dan a esta substancia una expresión adecuada...Las fuentes formales son, pues, las formas obligadas y predeterminadas que deben adquirir, inevitablemente, las reglas de la conducta externa para imponerse socialmente mediante el poder coactivo del Estado¹⁵.

Mario de la Cueva nos dice que las fuentes formales del Derecho del Trabajo pueden contener normas de carácter general, aplicables a todas las relaciones obrero-patronales o reglas que sólo tengan valor en una o varias empresas.

El artículo 123 Constitucional, la Ley Federal del Trabajo y el Derecho Internacional del Trabajo son las únicas fuentes formales de carácter esencialmente general. Las restantes fuentes pueden ser generales o particulares; y algunas, como

¹⁵ DE LA CUEVA, Mario, *Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, 6º ed., México, Ed. Porrúa, 1961, p. 351

la costumbre de empresa y el contrato colectivo de trabajo, son esencialmente particulares.

Tenemos a la Ley, como fuente formal del Derecho del Trabajo. La doctrina clasifica a las leyes cuya misión es desenvolver los principios contenidos en las normas constitucionales, en dos categorías, las leyes orgánicas y las leyes reglamentarias; unas y otras tienden a dar vida o a poner en acción a los preceptos de la Carta Magna; la diferencia entre ellas radica en que las leyes orgánicas están destinadas a estructurar a los órganos estatales creados en la Constitución, en tanto las leyes reglamentarias precisan, determinan y delimitan las normas para la actuación de los órganos del Estado.

La fracción VII del artículo 123 Constitucional señala: "Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad". El precepto traduce una disposición general, pues consigna la obligación de mantener iguales condiciones para todos los trabajadores. Si el artículo 123 enunció el principio de la igualdad de salario a propósito del salario, fue en consideración a que es la prestación fundamental del patrono, de donde a su vez se deduce que en realidad significa el principio que a trabajo igual deben corresponder idénticas prestaciones.

El derecho común como fuente formal supletoria de la Ley Federal del Trabajo. Constantemente la Corte ha recurrido a los principios del derecho civil para decidir las cuestiones de trabajo. En casos de contradicción expresa o tácita, el derecho común será inoperante. Por lo tanto, los principios fundamentales del derecho común habrán de aplicarse en materia de trabajo por ser los principios básicos del orden jurídico; no todos los principios consignados en el Código Civil, pero sí aquellos que establecen normas generales, disposiciones sin cuya observancia se destruiría la unidad del orden jurídico. Por lo anterior, podemos señalar que cuando no puede derivarse de la Ley del Trabajo o de la costumbre un precepto para resolver determinado conflicto, quedan todavía los principios del derecho común.

Otra fuente formal del Derecho del Trabajo la tenemos en el Derecho Internacional, al lado de la Ley debe colocarse el Derecho Internacional del trabajo. El artículo 133 Constitucional otorga fuerza obligatoria a los Tratados Internacionales que fueren aprobados por el Senado. Los trabajadores pueden, en consecuencia, solicitar el cumplimiento de las Convenciones que hubieren sido ratificadas por México, en aquellos capítulos que los favorezcan.

Contrario a lo anterior, tenemos la siguiente jurisprudencia a través de la cual se ubica a los tratados internacionales por encima de las leyes federales y locales, más no por encima de la Constitución:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para

considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Noviembre de 1999 Tesis: P. LXXVII/99 Página: 46 Materia: Constitucional Tesis aislada.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

Tenemos a la Costumbre y el Uso como fuentes formales del Derecho del Trabajo. En materia de trabajo no es posible distinguir entre la costumbre y el uso. La razón fundamental de esta confusión, nos señala Mario de la Cueva, estriba en que una parte considerable del Derecho del Trabajo constituye una relación tipo. Ahora bien, mientras en el derecho civil, en virtud del principio de la autonomía de la

voluntad, el uso interpretativo o el que viene a integrar un contrato, sólo tiene valor en cuanto las partes quisieron referirse a él, en el Derecho del Trabajo tiene que imponerse, tanto porque la voluntad de las partes se encuentra sometida a la ley, cuanto porque el uso tiene como función integrar o interpretar el contrato, función que no puede quedar subordinada a la voluntad de los contratantes, por estar constituido el Derecho del Trabajo por normas imperativas.

La costumbre y el uso en materia de trabajo pueden definirse como la repetición uniforme de una práctica que venga, bien a interpretar las cláusulas de un contrato, bien a reformar o completar las restantes fuentes formales del Derecho del Trabajo en beneficio de los trabajadores. De lo anterior, podemos decir que la costumbre y el uso tienen un doble campo de aplicación, como elementos integrantes de los contratos o medios de interpretar sus cláusulas y como normas generales que reforman, en provecho de los trabajadores, la legislación existente. Y en uno y otro caso tienen la costumbre y el uso el mismo valor y deben aplicarse en atención a que la voluntad de los patronos y de los trabajadores, esta sometida al derecho positivo.

La Jurisprudencia y la Doctrina también son fuentes formales del Derecho del Trabajo. La doctrina debería tener una gran importancia y, sin embargo, falta casi totalmente entre nosotros; en el derecho común ha sido posible a los intérpretes mexicanos aplicar las enseñanzas extranjeras por la gran similitud que existe entre este derecho y el nuestro; en el Derecho del Trabajo es imposible ese método. Nacido el derecho mexicano del trabajo por necesidades propias de nuestro medio social, responde a una evolución especial y tiene perfiles y contornos propios que impiden la aplicación de principios extranjeros, sin embargo, claro está, que algunas doctrinas extranjeras son utilizables.

No existen sino algunos intentos de formación de una doctrina mexicana, perseguidos en un tiempo por la C.R.O.M. y después por la F.R.O.C. y últimamente por la C.T.M.; pero esos ensayos enfocan el problema desde el punto de vista de la

ideología que sustentan las centrales obreras y tienen, por consiguiente, un valor unilateral.

Respecto a la jurisprudencia, podemos señalar que ha sido un medio trascendental de elaboración y precisión del Derecho del Trabajo. Es un medio excelente de integración del derecho, cuando es sabia y honesta. Una jurisprudencia cambiante, falta de principios o poco honesta, perjudica la evolución jurídica; y no favorece a ninguna clase social, pues lo que hoy le concede es caprichoso y puede desaparecer al día siguiente.

El artículo 192 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su segundo párrafo señala que: ...Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

El artículo 194 de la misma ley, establece que la jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por ocho ministros, si se trata de la sustentada por el pleno; por cuatro, si es de una sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito.

El contrato mexicano se celebra siempre en relación con una empresa o un número determinado de empresas y su característica principal consiste en que, por una parte no puede extenderse a los trabajadores de otras empresas y por otra, se extiende a todos los trabajadores que prestan sus servicios en la empresa o empresas que rige, aún cuando dichos trabajadores no formen parte del o de los sindicatos que lo hubieren celebrado. Por tanto, el contrato colectivo mexicano es un

contrato de empresa, por la doble razón de que solamente tiene existencia en la relación con empresas determinadas y porque en ellas tiene un valor absoluto.

Nuestro contrato colectivo no es una fuente formal del derecho en términos de la ley, la jurisprudencia o la costumbre, pues no tiene el carácter de generalidad de estas fuentes. Pero sí es una fuente de derecho dentro de la empresa, lo que indica que juega un papel análogo al que juegan las prácticas de empresa. Supongamos que en la negociación trabajan cien personas y que el contrato colectivo se celebró con un sindicato que agrupa a treinta o cuarenta de ellas; pues bien, los trabajadores restantes, que no intervinieron en la formación del contrato colectivo y que inclusive pudieron oponerse a su celebración, pueden exigir el cumplimiento de las cláusulas que les benefician, circunstancia que caracteriza a las fuentes formales del derecho.

El Contrato-ley como fuente formal del Derecho del Trabajo se distingue del contrato colectivo ordinario en que mientras el segundo sólo tiene aplicación en empresas determinadas, rige el primero en una zona económica o en toda la República, para una rama determinada de la industria. Para la existencia del contrato-ley se exigen tres requisitos: a) Que previamente se hayan celebrado contratos colectivos de trabajo por las dos terceras partes de los patronos y obreros sindicados en una rama determinada de la industria y en una región económica del país o en toda la República; conviene hacer notar que no se trata de regiones políticas, pues el contrato-ley puede regir en regiones económicas de Estados distintos si constituyen una sola unidad. b) Una vez celebrados los contratos colectivos, debe seguirse el procedimiento administrativo marcado por la ley, que consiste en publicar la solicitud para que los contratos colectivos sean elevados a la categoría de contrato-ley, convocar por medio de esa publicación a los trabajadores y patronos interesados, pedir la opinión del Ejecutivo local si el contrato-ley ha de regir únicamente en una entidad federativa, obtener un dictamen de la Secretaría del Trabajo y conceder oportunidad para que se presenten objeciones. c) El tercer requisito consiste en que el Presidente de la República expida un decreto declarando

obligatorio el contrato para posteriormente publicarlo en el Diario Oficial de la Federación.

Desempeña el contrato ley, por tanto, una función semejante a la de la ley y puede, inclusive, extenderse a toda la República, lo que evidentemente le da el carácter de fuente formal general del Derecho del Trabajo.

Finalmente, encontramos a la sentencia colectiva como fuente formal del Derecho del Trabajo, la cual plantea una cuestión importante en relación al problema de la jerarquía de las fuentes formales del Derecho del Trabajo, pues es la única que puede reducir los beneficios que otras fuentes conceden a los trabajadores. Esta reducción, sin embargo, no podrá ir más allá de lo que establecen la Constitución y la Ley Federal del Trabajo; en este sentido debe entenderse el párrafo final del artículo 576 de la ley cuando dice que las Juntas no pueden alterar sus mandatos.

No define nuestra ley lo que en otras legislaciones se llama sentencia colectiva, que es la que dictan las Juntas de Conciliación y Arbitraje en ocasión de conflictos de carácter económico o a propósito de controversias de naturaleza jurídica que versen sobre la interpretación genérica de las cláusulas de un contrato colectivo de trabajo.

Respecto a las Fuentes Reales del Derecho del Trabajo, podemos manifestar, que el Derecho del Trabajo se apoya en las necesidades del trabajador y protege a esta clase social, no solamente en su situación actual, sino contemplando su futuro y la elevación de su nivel de vida. Si las fuentes reales del derecho están integradas por los elementos que proporcionan la substancia de las normas, aparecerá claro que la necesidad de la clase trabajadora es el elemento generador de las normas jurídicas de trabajo. Nótese que el Derecho del Trabajo tiene un contenido esencialmente económico; que no parte de conceptos abstractos o a priori de la justicia; brota de la vida misma y tiene como objetivo proporcionar un nivel económico de vida.

Como fuente real del Derecho del Trabajo, tenemos a la función de las autoridades del trabajo. El artículo 123 Constitucional ha sido objeto de dos interpretaciones en relación con la función que corresponde desempeñar a las Autoridades del Trabajo, legislador ordinario y Juntas de Conciliación y Arbitraje; el primero cuando dicta la ley ordinaria de trabajo y las segundas cuando emiten una sentencia colectiva.

Primeramente, el artículo 123 representa las obligaciones que el Estado Mexicano impuso a los patronos, las que no pueden aumentarse ni por el legislador ordinario ni por las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Esto no quiere decir que la clase trabajadora estuviera condenada a permanecer estacionaria, pero el mejoramiento de su nivel de vida debe lograrse en los contratos colectivos de trabajo o a través de la huelga, cuando el patrono no acceda a las demandas de sus obreros.

La segunda actitud es la que traduce el sentir de los grupos obreros y es la adoptada por las Autoridades del Trabajo. El Derecho del Trabajo responde a un ideal de justicia social y tiene como mira regular las relaciones entre las clases; si esto es así y si se toma en cuenta que la vida social está en continuo movimiento; se verá que el Derecho del Trabajo tiene que seguir el ritmo de esta vida social y que, por consiguiente, a todo cambio en las condiciones económicas de la sociedad ha de seguir una modificación en el estatuto jurídico de trabajo.

Otra de las fuentes reales del Derecho del Trabajo, son los límites en la creación del Derecho del Trabajo.

Mario de la Cueva señala como primer límite el orden político creado en la Constitución. Las Autoridades del Trabajo no podrán destruir ni variar el orden político del Estado mexicano. La Constitución es la ley fundamental del país y es

intocable para toda autoridad; el Derecho del Trabajo forma parte de la Constitución y únicamente puede moverse en los límites que la propia Constitución señala; ir más allá significaría la destrucción misma del Derecho del Trabajo.

El segundo límite a la actividad de las Autoridades del Trabajo es el capítulo de garantías individuales. El Derecho del Trabajo es opuesto a un sistema de garantías individuales puro y constituye una limitación a los derechos del hombre y en especial al principio de la libertad ilimitada. Si el Derecho del Trabajo limita a las garantías individuales, éstas a su vez, limitan a aquel; es la reproducción de un fenómeno general en la vida del derecho, a saber la influencia recíproca de los diversos estatutos jurídicos.

Como tercer límite se encuentra el derecho de propiedad. La Constitución garantiza el derecho de propiedad como una garantía individual y también la fracción XVIII del mismo artículo 123 habla de los derechos del capital. El estatuto del trabajo reconoce los derechos del capital y éste no es otra cosa que el derecho de propiedad, resulta indudable que este derecho de propiedad es un límite a la creación del Derecho del Trabajo. Por lo demás, el límite es necesario, pues de otra manera desaparecerían los dos factores de la producción como clases integrantes del Estado mexicano.

CAPÍTULO II
MARCO CONCEPTUAL

2.1. DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE EL APARTADO "A" Y EL APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

Mientras que en relación al Derecho Administrativo se reconoce la independencia del Derecho Burocrático, por lo que se refiere al Derecho del Trabajo todavía hay confusiones. Veamos, pues, cuáles son las disposiciones y conceptos que son compatibles y los que son distintos entre estas dos ramas del Derecho. Primero resaltemos los puntos de contacto en que coinciden.

a) La duración de la jornada es similar: ocho horas para la jornada diurna y siete para la nocturna.

b) "A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo".

c) En cuanto al monto, "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".

d) "Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán hacer uso del derecho de huelga...". Sin embargo, existen algunos aspectos que se contraponen al ejercicio de estos derechos, como apreciaremos más adelante.

e) Hay identidad en cuanto al derecho de estabilidad en el empleo, pero también claras distinciones que abordaremos posteriormente.

f) En ambos apartados se contemplan sistemas de seguridad social y derecho a habitación, pero su implementación es diferente.

g) Un paralelismo de tipo sociológico es que tanto los trabajadores al servicio del capital como los que se encuentran subordinados al Estado forman parte de la clase

trabajadora. Estos son, en líneas generales, los más importantes rubros de coincidencias. Existen otros más, pero en muchas de las instituciones la equidad es más de nombre que de contenido.

A continuación expondremos los rasgos y los contenidos en que se diferencian algunos de los preceptos más relevantes de los apartados que se comentan.

- a) El ámbito personal de validez de las normas en estricto sentido incluye a obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, los trabajadores regulados por el título sobre trabajos especiales, entre los cuales podemos destacar a los trabajadores académicos y administrativos de las universidades.

Por su parte, la legislación del trabajo burocrático comprende a los trabajadores de las dependencias de los poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal, de instituciones y organismos que tengan a su cargo funciones de servicios públicos a que se refiere el artículo 1º de la ley reglamentaria del apartado B. Quedan excluidos los trabajadores del IMSS, que se basan en la legislación laboral surgida del apartado A. Igualmente quedan al margen los militares, marinos miembros de los cuerpos de seguridad y personal del servicio exterior que se rigen por sus propias leyes. Con lo cual nuestro país adopta un criterio distinto al sustentado en convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, que nuestro país ha ratificado.

La exclusión de los sectores antes mencionados, incluyendo a los trabajadores de los gobiernos estatales y municipales, contradice el carácter unitario que debiera conservar el Derecho Burocrático, ya que está clara la existencia de una relación jurídica burocrática, pues el Estado en estos casos actúa desarrollando una función de poder.

Situaciones distintas son cuando el Estado actúa como empresario desarrollando actividades económicas, ya sea como accionista mayor o ejerciendo el control total de empresas, en cuyas circunstancias las relaciones jurídicas con los trabajadores tendrán como fundamento legal el apartado A y su correspondiente legislación, misma que, como ya dijimos, reglamenta el trabajo en el Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, etc., que son organismos descentralizados y que constituyen excepción a la regla general señalada en el artículo primero de la ley del trabajo burocrático. Al respecto tenemos la siguiente jurisprudencia:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.

El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Parte: III, Febrero de 1996 Tesis: P./J.1/96 Página: 52

Amparo en revisión 1115/93. Ismael Contreras Martínez. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Salvador Castro Zavaleta. Amparo en revisión 1893/94. María de la Luz Bachiller Sandoval. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos.

Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1226/93. Francisco Coronel Velázquez. 5 de junio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1911/94. José Luis Rodríguez González. 11 de julio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1575/93. Armando Montes Mejía. 14 de agosto de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de enero en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 1/1996 la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a quince de enero de mil novecientos noventa y seis. Nota: Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, pág. 42, correspondiente al mes de agosto de 1995.

Como puede observarse, hay todavía confusiones en cuanto a la ubicación legal y doctrinaria de ciertos destinatarios de normas y sus respectivas relaciones laborales.

b) Una figura en la cual confluyen la normatividad burocrática y las regulaciones laborales, es la relación jurídica de trabajo; sin embargo, también hay algunas líneas divisorias. En la relación de trabajo burocrático ésta se presenta entre un órgano del poder público y su origen lo es el hecho de figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales, o en virtud de nombramiento.

En el ámbito del derecho netamente laboral, los sujetos de la relación de trabajo son cambiantes en cuanto al patrón. Por lo tanto, esta relación es compleja y heterogénea, y por lo mismo su origen está en cualquier acto, inclusive se presume su existencia.

c) La clase trabajadora en general, sujeta al apartado A, únicamente goza de un día de descanso por seis días de trabajo. En tanto que los trabajadores públicos gozan

de la semana de 40 horas. En el primer caso, la excepción la constituye la negociación colectiva, que logra mejores condiciones de trabajo.

d) La Ley Federal del Trabajo estipula vacaciones de seis días laborables como mínimo, y que aumentará en dos días laborables, hasta llegar a doce por cada año subsecuente de servicios. Después del cuarto año, el periodo de vacaciones se aumentará a dos días por cada cinco de servicios. Sin embargo, la vía de la contratación colectiva permite aumentar considerablemente el lapso vacacional, principalmente en las grandes empresas y ciertos organismos descentralizados. En relación al apartado B, éste otorga como mínimo 20 días al año, que en algunos casos es posible extender cuando las características del servicio así lo permiten.

e) En tanto que los salarios conforme al apartado A son fijados, al menos teóricamente, por los representantes del capital, el trabajo y el gobierno al interior de las Comisiones Regionales y la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, aunque vale la pena hacer mención que hay algunos sindicatos combativos y con capacidad de negociación que logran rebasar el porcentaje máximo impuesto por las políticas salariales restrictivas. Pero mientras estos sindicatos tienen generalmente algún margen de negociación, los sindicatos del sector público acatan dócilmente la fijación salarial que hace la administración pública, de acuerdo a la facultad exclusiva que le concede la fracción IV del apartado B en relación con los artículos 32 al 35 y del 87 al 91 de la respectiva ley reglamentaria.

Asimismo, el salario del sector público, se fija conforme a un presupuesto anual para cada Secretaría de Estado, Poder Judicial, Poder Legislativo por el Congreso de la Unión o por la Asamblea Legislativa tratándose del Distrito Federal.

Debe recordarse que la participación de los sindicatos en la creación de las condiciones de trabajo es bastante marginal y sólo cuando sean objetadas sustancialmente podrá ocurrirse al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En caso de existir alguna negociación de carácter político, ésta no trasciende. Los

grandes titulares de la prensa, agradeciendo a las máximas autoridades del país la concesión de aumentos de salarios de conformidad con los llamados "topes salariales", nos podrán dar una idea del control vertical que se ejerce con esta clase de sindicalismo. No se desconoce la existencia de grupos sindicales emergentes que intentan sin éxito reivindicar sus derechos.

f) Mientras que el artículo 46 bis de la ley de la burocracia federal establece que cuando el trabajador incurra en alguna de las causales de rescisión de la fracción V del artículo 46 del propio ordenamiento, deberá levantarse acta y a juicio del titular demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador. Es decir, cesar al empleado, y después tratar de justificar dicho cese en vía de excepción.

En la ley reglamentaria del apartado "A", el patrón puede rescindir el contrato sin responsabilidad en los términos del artículo 47 de dicho estatuto, pero deberá dar al trabajador aviso escrito de la fecha y causas de la rescisión y si se negare a recibirlo, debe hacerlo del conocimiento de la junta respectiva y de no hacerlo en el plazo de cinco días, la rescisión será imputable al patrón.

g) La fracción X del apartado B y el título cuarto de la ley correlativa conceden a los trabajadores el derecho de asociación para la defensa de sus intereses comunes y ejercer el derecho de huelga. El pertenecer al sindicato de una dependencia es un derecho; sin embargo, los trabajadores de nuevo ingreso automáticamente quedan afiliados, sin mediar consulta.

Los sindicatos de la burocracia únicamente pueden adherirse a la FSTSE (Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado), con lo que se cancela tanto la libertad como la autonomía sindicales consustanciales al sindicalismo. Sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite la siguiente jurisprudencia contraria a lo anteriormente señalado:

LIBERTAD SINDICAL. LOS ARTÍCULOS 78 Y 84 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO CONTRAVIENEN ESE PRINCIPIO, CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Los citados preceptos legales, al establecer que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado es la única central reconocida por el Estado y regular exclusivamente su existencia, contravienen el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé que las leyes que expida el Congreso de la Unión, con el fin de regir las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, deben respetar el principio de libertad sindical en los términos consagrados por la propia Constitución, sin establecer límites en el ejercicio de dicha prerrogativa, consistente en el derecho a la asociación de los trabajadores para conformar sindicatos, a la asociación de éstos para formar federaciones, y a la asociación de éstas para integrar confederaciones. Lo anterior es así porque lo dispuesto en los artículos 78 y 84 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado deriva en una prohibición para formar otra u otras federaciones de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y, por ende, restringen el derecho de libre sindicación.

Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXI, Junio de 2005 Tesis: 2a. LVII/2005 Página: 238 Materia: Constitucional, Laboral Tesis aislada.

Amparo en revisión 1878/2004. Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos. 4 de marzo de 2005. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo.

Ya dijimos, por otra parte, que es muy sui generis la participación de los sindicatos para la fijación de las condiciones de trabajo, ya que únicamente tienen derecho a opinar, pero sus opiniones pueden tomarse o no en cuenta, según el arbitrio del funcionario en turno.

El derecho de huelga también se halla bastante limitado y controlado, pues los empleados públicos únicamente pueden ejercerlo cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B del referido artículo 123 constitucional. Además, por lo que ve a la declaración de huelga, hay una contradicción entre el artículo 93 y el 99 fracción II, pues el primero habla de que es la voluntad de la mayoría de los trabajadores la que puede declararse en huelga y el

segundo precepto se refiere a las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada.

Derivado de lo anterior, el contexto normativo derivado del apartado A permite la participación activa de los sindicatos en el establecimiento de las condiciones de trabajo, en el cumplimiento, revisión y modificación de las mismas, pactadas contractualmente.

h) La seguridad social que se basa en la legislación burocrática ha tenido considerables avances, sobre todo a partir de las reformas de diciembre de 1983. Pero los requisitos que deben cubrirse para obtener las prestaciones económicas en el rubro de seguros, son mayores y más difíciles de cumplir que los exigidos por la Ley del Seguro Social. Aunque debe reconocerse que este ordenamiento no incluye varias prestaciones económicas, comprendidas en la seguridad social de la burocracia.

i) Los conflictos entre el Estado-patrón y los servidores públicos son resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En cuanto a las controversias entre el Poder Judicial de la Federación y sus empleados, son esclarecidas por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Respecto a los conflictos surgidos entre los trabajadores y patrones encuadrados en el apartado A, se ventilan en las Juntas de Conciliación y Arbitraje correspondientes.

j) Los trabajadores de confianza son excluidos de los sindicatos de la burocracia según el artículo 70 de la ley de la materia. La expresión "trabajadores de confianza" que menciona el artículo de la referida ley se usa en un sentido amplio, pero en realidad la clasificación que hace el artículo 5° de este ordenamiento alude más bien a funcionarios públicos por el tipo de actividades que desarrollan y porque su nombramiento y remoción son facultades del Presidente de la República o, en su

caso, de los titulares de los poderes públicos; por lo tanto, conforme al artículo 8º de la ley en cuestión quedan excluidos del régimen de la misma, así como los miembros del Ejército y la Armada nacionales, 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. No obstante la exclusión de los trabajadores de confianza de la protección de esta ley, por otro lado reciben las garantías de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, de acuerdo con la fracción XIV del multicitado apartado B.

Muy distinta es la situación legal de los trabajadores de confianza prevista por el artículo 183 de la Ley Federal del Trabajo, ya que pueden constituir sus propios sindicatos. Se debe tener en consideración que los funcionarios públicos, por desempeñar actividades de confianza y tener la obligación de la lealtad, además de que sus relaciones jurídicas con el Estado son de naturaleza administrativa, están imposibilitados para conformar sindicatos.

Es conveniente rememorar que en Francia los agentes públicos que no tienen categoría de funcionarios y no están sometidos al estatuto de la función pública se rigen por la legislación laboral. Los miembros de la función pública están sometidos al estatuto de tal función de carácter jerárquico y autoritario. Por ello consideramos que en nuestro país es necesario un ordenamiento o estatuto que regule las condiciones en que desarrollan la función pública precisando derechos, obligaciones y demás prestaciones.

Existe una multiplicidad de distinciones y aspectos compartidos entre las legislaciones que se comentan, pero sería prolijo detallarlas. Con lo que hemos apuntado es posible darse cuenta de los innegables beneficios de que disfrutaban los burócratas, pero también los importantes rubros en que se hallan mediatizados. Políticamente no está cancelado el camino a los partidos y sindicatos para que en lo posible sea unificada la legislación a partir del original sentido del artículo 123

constitucional y no sean considerados los burócratas como trabajadores de excepción en tratándose de ciertos derechos, ya que si bien a los servidores públicos se les aplica una terminología propia del Derecho del Trabajo, ésta queda reducida a vocablos, a la mera forma, pero su esencia es distinta al espíritu que anima los preceptos reglamentarios del apartado A mencionado.

No obstante, es imprescindible tener presente el arraigo que ha obtenido el régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado. Es ya indiscutible la realidad legal con que nos envuelven el supradicho apartado B y sus abundantes disposiciones reglamentarias: además, la presencia del Estado en la formación de la relación jurídica con dichos trabajadores cuyas normas, al guardar estrecho parentesco tanto con ordenamientos laborales como el de seguridad social, nos ha conducido a presenciar el nacimiento de una nueva disciplina que se denomina "Derecho Burocrático".

Consideramos que esta denominación se aproxima con más propiedad al conjunto de normas que intenta englobar. Por supuesto, no se desconoce que el vocablo burocracia, de la cual se deriva el término burocrático, tiene una pluralidad de significaciones.

La palabra burocracia se deriva del francés "bureau", que significa oficina, escritorio, y del griego "cratos", gobierno. Literalmente se puede entender: gobierno de los que trabajan tras los escritorios, gobierno de los funcionarios.

Tiene igualmente sentidos peyorativos: influencia exagerada de los empleados públicos dentro del gobierno; como sinónimo de tardanza o rutinario.

Para Weber la burocracia constituye el apartado administrativo de máxima afinidad con el tipo legal racional del ejercicio del poder. Observada como una forma de organizar colectivamente el esfuerzo humano, la burocracia se concibe como la

estructura que hace posible la maximización de los niveles de productividad alcanzables mediante el trabajo organizado.

También puede entenderse como un cuerpo de personas (empleados, funcionarios) jerárquicamente organizadas y caracterizadas por ciertas notas estructural o coyunturalmente cubiertas, entre otras; carecer de propiedad sobre el objeto, los medios y el producto de la gestión; no ser elegidos por los administrados sino nombrados por el poder público a través de autoridades debidamente facultadas; tener como profesión única o principal el servicio a la organización burocrática.

Nos parece entonces redundante la expresión usada frecuentemente: Derecho del Trabajo burocrático, ya que en la denominación burocrático va implícito el concepto de trabajo entendido como actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio. Es suficiente utilizar la denominación Derecho Burocrático, aludiendo al conjunto de normas que regulan los vínculos entre el Estado y las personas que jerárquicamente organizadas le prestan servicios en virtud de nombramiento u otro acto generador de la relación jurídica burocrática, en la que uno de los sujetos tiene derecho a una remuneración estipulada legalmente.

2.2. INTEGRACIÓN Y NATURALEZA DEL DERECHO BUROCRÁTICO

A la integración del Derecho Burocrático han confluído diversas normas y conceptos, tanto del Derecho Constitucional y Administrativo como del Derecho Laboral y de la Seguridad Social, sin que pierda su identidad, orientaciones y naturaleza esta nueva disciplina, que muy bien podemos considerar autónoma.

Desde el punto de vista constitucional-administrativo, la relación con el Derecho Burocrático es íntima, ya que el Estado, a fin de realizar sus funciones, requiere de instrumentos que permitan el ejercicio del poder. Un instrumento es la

administración pública, cuyo funcionamiento ha menester de un conjunto de individuos que se denomina burocracia, misma que se rige por normas específicas de distinta naturaleza, según se trate de la función pública propiamente dicha o bien de su régimen laboral. Las normas que tienen por objeto la organización político-jurídica del Estado son de naturaleza constitucional, mientras que la estructura, organización y funcionamiento del poder, corresponde a las normas administrativas. La organización político-jurídica del Estado mexicano tiene como fundamento los artículos 40, 41 y 44 de nuestra Carta Magna. Respecto a la estructura y funcionamiento, encontramos su base legal en el artículo 90 de la Constitución y su respectiva Ley de la Administración Pública Federal.

La administración, como dijimos, requiere de personas para su funcionamiento. Estas personas realizan una función pública que es normada por leyes, reglamentos y circulares de Derecho Administrativo, cuando se trata del servicio que se presta al público, pero además por reglas específicas que no son de Derecho Administrativo ni Constitucional, cuando se trate de sus relaciones con el propio Estado considerado como patrón. Estas últimas normas son Derecho Burocrático, pero no están aisladas sino en estrecha correspondencia con las de carácter constitucional y administrativo, en tanto que facultan a los órganos del poder público para llevar a cabo tales relaciones con quienes en calidad de trabajadores de base son incorporados a la administración pública.

En virtud de que en nuestro país las normas que constituyen el derecho de la seguridad social no alcanzan plenamente un rango automático por la carencia de tribunales especializados, por lo tanto aquellas que son producto del apartado B del artículo 123 constitucional y de la ley reglamentaria que crea el Instituto de Seguridad Social en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado, concurren junto con algunas de carácter administrativo y laboral a la formación del Derecho Burocrático.

Respecto al derecho laboral, son múltiples los conceptos que le son propios pero también son aplicados con perfiles que le son particulares, sui generis al

Derecho Burocrático, coadyuvando a su integración. Entre otras figuras e instituciones que encontramos en el nuevo derecho y que tienen su génesis en el Derecho del Trabajo, podemos mencionar: derecho de huelga, sindicato, relación de trabajo, condiciones de trabajo, tiempo extraordinario de trabajo, trabajador de base, etc., aunque como ya expresamos, su interpretación y alcances son distintos en la materia burocrática.

En el caso del Derecho Burocrático, desde la expedición de los estatutos de 1938 y 1941 se contempló la creación de Tribunales de Arbitraje. Posteriormente, con la ley reglamentaria del apartado B promulgada el 27 de diciembre de 1963 se crea el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El 12 de enero de 1984 fue publicado el decreto de 26 de diciembre de 1983, relativo a las reformas y adiciones del título séptimo de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, que trasforman al máximo órgano jurisdiccional de la burocracia en los términos siguientes:

Artículo 118. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado, funcionará en pleno y en salas, se integrará cuando menos con tres salas, las que podrán aumentarse cuando así se requiera. Cada sala estará integrada por un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un magistrado tercer árbitro, que nombran los dos primeros y que fungirá como presidente de sala. Además de las salas a que se refiere el párrafo anterior, en las capitales de las entidades federativas podrán funcionar las salas auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que el pleno considere necesarias, integradas en igual forma que las salas. El pleno se integrará con la totalidad de los magistrados de las salas y un magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, que fungirá como presidente del propio tribunal.

Las invocaciones más importantes se refieren a la creación del pleno y las diversas salas. Es necesario destacar la intromisión del poder ejecutivo en la

designación de un magistrado adicional que fungirá como presidente del propio tribunal. Consideramos que éste debía ser designado por los propios magistrados. Empero, no debemos perder de vista el carácter político que reviste el Derecho Burocrático y que el Estado no está dispuesto a ceder un ápice en el control vertical que ejerce sobre el sindicalismo de la burocracia, sobre todo si se tiene presente que con motivo de la crisis económica han existido algunos brotes de insurgencia sindical, cuyo futuro no es difícil presagiar.

En cuanto a la naturaleza del Derecho Burocrático podemos señalar que durante bastante tiempo se consideró al régimen jurídico de los trabajadores del Estado como parte del Derecho Administrativo; luego, con la adición del apartado B al artículo 123 constitucional, se ubicó en el Derecho del Trabajo. Hoy como disciplina jurídica autónoma, por su extensión tutelar a un grupo social, la burocracia que forma parte de la clase trabajadora, se constituye en una garantía social irrenunciable y por lo tanto reivindica sus derechos. Además, la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad que en el primer caso persigue la justicia social y que en caso de duda debe estarse a lo más favorable al trabajador, ubica al Derecho Burocrático dentro del Derecho Social cuyas instituciones, principios y disposiciones están orientadas a proteger a los económicamente débiles, asegurándoles un mínimo de bienestar que les permita una existencia digna y mejores condiciones de vida. Tales son los propósitos del Derecho Burocrático.

2.3. CONCEPTO DE RELACIÓN LABORAL

La definición que nos da el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM sobre la relación laboral es la siguiente: Relación Laboral es la denominación que se da al tratamiento jurídico de la prestación de servicios por una persona a otra, mediante el pago de un salario, con independencia del acto que lo haya motivado¹⁶.

¹⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo IV, 14ª ed., México, Ed. Porrúa, UNAM, 2000, p. 325

La relación laboral se compone de elementos subjetivos, como son el trabajador y el patrón; y de elementos objetivos como la prestación de un trabajo personal subordinado y el pago de un salario. La presunción de existencia de la relación laboral, se encuentra tutelada por la legislación laboral, con el fin de que los patrones no disfracen una relación laboral con algún otro acto jurídico, como podría ser el de contratación de servicios de agentes de comercio, contratos de prestación de servicios profesionales, contratos de comisión mercantil u otros contratos existentes.

Algunas teorías se pronuncian por dar a la relación del Estado y sus servidores un carácter eminentemente autónomo, es decir, desligado del derecho civil, laboral o administrativo, como se aprecia en la opinión del maestro Miguel Acosta Romero, quien señala: Estimamos que 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. En México durante mucho tiempo, aún en las resoluciones dictadas por el Tribunal de Arbitraje y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se utilizaron principios de Derecho del Trabajo; sin embargo, es evidente como ya se indicó, que en esta relación no hay lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado, como tal persigue utilidades o fines lucrativos, de donde los principios que regulan esta materia, deben ser independientes y tratando de buscar la equidad entre los dos intereses en presencia: el de los trabajadores que, justificadamente, pretendan 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 naturaleza¹⁷.

Sentado lo anterior, cabe considerar que el artículo 123 Constitucional en su apartado B establece las bases para regular la relación laboral entre los Poderes de la Unión, así como del Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, mismas que se desarrollan en la Ley Burocrática, debido a los casos de excepción que se señalan a nivel constitucional, ésta sólo regula la relación laboral del Estado con los trabajadores de base.

Sin embargo, se debe tener presente que la administración pública en atención a que considera más conveniente para el interés público, establecer con las

¹⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1995, p. 25

personas que le sirven, relaciones de muy distinta especie, por su origen, contenido y duración y esta realidad se reconoce por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que soluciona la problemática que se plantea con el método de exclusión, para garantizar únicamente al trabajador de base la inamovilidad y demás derechos que otorga, debido posiblemente al universo de las referidas relaciones que el legislador determinó acotar de la protección de la ley.

Si bien es cierto que conforme a la Constitución y a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se da una exclusión del régimen laboral a diversos segmentos del personal al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se observa también una gama de regímenes jurídicos a los que se encuentra sometido dicho personal.

La doctrina ha reconocido que: Desde el punto de vista cuantitativo, lo primero que sorprende al acercarse a la Administración moderna es el impresionante número de quienes se hallan a su servicio. Lo que, al no ser característico de un país o grupo de países determinado, sino rasgo común de los más diversos entre ellos, ha determinado que constituya una expresión generalmente aceptada la de calificar al Estado de nuestros días como Estado burocrático¹⁸.

Por su parte, el Dr. Mario de la Cueva, señala que: La relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrón por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, de la Ley Federal del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias¹⁹.

De lo anterior, podemos decir que para el Dr. Mario de la Cueva, la relación laboral se encuentra basada en la autonomía de la voluntad, que existe una relación de trabajo entre las dependencias e instituciones con los servidores públicos y que no se trata de un verdadero contrato de trabajo como lo establece la ley reglamentaria del Artículo 123, Apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no se regulan las actividades del capital y del

¹⁸ ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, 10a. ed., Madrid, Ed. Tecnós, p. 246

¹⁹ DE LA CUEVA, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, 18ª ed., México, Ed. Porrúa, 2001, p.187

trabajo como factores de producción, o sea, funciones económicas, en virtud de que el Estado no persigue un fin económico, sino un objetivo de control para la convivencia de la sociedad.

Miguel Cantón Moller, señala que la relación de trabajo es la propia realización de las condiciones necesarias para que existan las mutuas obligaciones entre las partes patrón-trabajador²⁰.

De lo anterior, podemos concluir que la relación de trabajo no es una contratación individual ni colectiva, no puede afirmarse que exista un contrato, sino obligaciones mutuas para las partes que intervienen, las cuales constituyen los elementos de la relación de trabajo.

Baltasar Cavazos Flores. define a la relación laboral como la prestación de un servicio personal subordinado, mediante el pago de un salario, independientemente del acto que le dé origen, pero se adoptó también la idea de contrato, como uno de los actos, en ocasiones indispensable, que pueden dar nacimiento a la relación de trabajo²¹.

Finalmente, Jacobi Nipperdey nos dice que: La relación de trabajo es la suma de los vínculos jurídicos que tienen su fundamento constitutivo en un contrato de trabajo. El contrato de trabajo es la relación de trabajo, como el contrato obligatorio es la relación obligatoria por él constituida²².

Sobre la anterior definición, podemos señalar que no podemos equiparar a la relación de trabajo con el contrato de trabajo, ya que la relación laboral surge como una situación objetiva que sin revestir ninguna formalidad de un contrato, permite atribuirle efectos jurídicos y derechos a la prestación de un trabajo personal subordinado, que tiene como base la voluntad libre del trabajador y como meta la protección plena del trabajo mediante las declaraciones de los derechos sociales, de las leyes y de los contratos colectivos.

²⁰ CANTÓN MOLLER, Miguel, *Derecho del Trabajo Burocrático*, Ed. PAC, México, 1988, p. 93

²¹ CAVASOS FLORES, Baltasar, *Nueva Ley Federal del Trabajo. Tematizada*, Ed. Trillas, Mexico, 1997, p. 20

²² OLVERA TORO, Jorge, *Derecho Mexicano del Trabajo*, Ed. Porrúa, México, 1988, p. 115

La relación laboral, no es más que un vínculo entre sujetos de derecho que genera derechos y obligaciones para ambas partes.

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.

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

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley Federal del Trabajo
3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
4. Ley del Impuesto Sobre la Renta
5. Código Fiscal de la Federación
6. Constitución Política de cada uno los Estados de la República
7. Ley Orgánica Municipal
8. Ley que regula las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores
9. Ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado y municipio
10. Reglamento Interior de Trabajo de la Administración Municipal

2.4. ELEMENTOS DE LA RELACIÓN DE TRABAJO

Los elementos de la relación de trabajo que se desprenden de la definición legal contenida en el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo son muy claros. Los elementos subjetivos son: el trabajador que presta materialmente el servicio, el cual debe ser personal, subordinado y el patrón que es quien lo recibe. Los elementos objetivos se refieren esencialmente a la subordinación y el salario, aunque este último está considerado más como un efecto que como un elemento en sí.

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 listas 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.

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

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

1. Jornada de trabajo,
2. Salario
3. Descansos
4. Permisos
5. Licencias
6. Aguinaldo
7. Capacitación
8. Derecho de asociación
9. Derecho de huelga
10. 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.

El objeto de las relaciones de trabajo es la realización de un trabajo subordinado; la cual origina ciertos efectos que derivan de las normas de trabajo y la aplicación de la legislación en la materia, cuya vigencia no depende de la voluntad del trabajador ni del patrón, sino exclusivamente de la prestación del trabajo. Esta crea una situación jurídica conocida como relación de trabajo y sus elementos son:

1. Dos personas, una de las cuales tiene el carácter de Trabajador y la otra de Patrón.
2. La voluntad de prestación del trabajo.
3. La relación de subordinación.
4. El salario.

La Ley Federal del Trabajo, nos señala que trabajador es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado.

El maestro José Dávalos Morales, nos dice lo siguiente: el concepto de trabajador, se atribuye a todas aquellas personas que entregan toda su fuerza de trabajo al servicio de otra y en atención a los lineamientos constitucionales; no admiten distinciones²³.

²³ DÁVALOS MORALES, José, *Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo*. 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1999, p. 1326.

En la definición anterior, podemos encontrar, que no se hace diferencia de sexo, raza, credo, política, condición social ni edad, encontrando con ello la garantía de igualdad.

En el apartado "B" del artículo 123 sólo se menciona a los trabajadores en general. En el artículo 4º de la Ley Burocrática la clasificación es terminante: Los trabajadores se dividen en dos grupos: de base y de confianza.

Los trabajadores de base son aquellos que no están considerados como de confianza y que gozan del derecho a la estabilidad en el empleo, o sea, son inamovibles, ya que solamente se les puede cesar cuando exista causa suficiente y justificada en los términos que expresa el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los trabajadores de confianza son aquellos que se encuentran en los supuestos enunciados en el artículo 5º de la Ley Burocrática. Su categoría depende de las funciones que desempeñan y no de la designación que se le dé al puesto que desempeñan. Asimismo, realizan actividades de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización. Cabe reiterar, que no basta aducir que un determinado puesto es de confianza, sino que se requiere además que efectivamente las funciones inherentes al mismo y las que realmente desempeña el trabajador sean de las que señala el referido artículo 5º y que consten en el catálogo de puestos de la Institución.

La definición de patrón, señala Juan José Ríos Estavillo, resulta muchas veces determinada por la contraposición en que éste debe estar con respecto al trabajador. En términos generales, la doctrina laboralista ha reconocido que el empleador o patrón es la persona que ocupa a uno o varios trabajadores, que Empleador (patrón) puede ser toda persona física o moral (en algunos sistemas se le llama a ésta "jurídica"), sea ésta de derecho privado o público. En algunos países se reconoce y regula (como es el caso mexicano) al empleador, que es al mismo tiempo trabajador de otro patrón²⁴.

²⁴ RÍOS ESTAVILLO, Juan José, *Derechos de los Patronos*. 1ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2000, pp.12 y 13

Bien, se ha precisado que no es necesario que el empleador o patrón sea también "empresario", esto es, que explote o tenga una empresa, por ejemplo el propietario de una casa que es patrón frente al trabajador doméstico, pero no es, frente a éste "empresario".

El empresario como tal no es "sujeto" del Derecho del Trabajo, pero la calidad de empresario no deja por eso de ser importante en el ámbito de las normas jurídicas de trabajo.

En México, el término que nuestra Ley Federal del Trabajo reconoce es el de "patrón", aún cuando guarda una correlación fuertemente estrecha con un sentido paternalista, ya que este vocablo, desde sus orígenes trae a la mente el recuerdo de las obligaciones solícitas, del afecto abrigador, del trato cordial del padre, por la etimología de la palabra que derivan del latín pater.

Bajo estos argumentos y características, la doctrina nacional ha concebido la figura de patrón como la persona física o moral, que utiliza por su cuenta y bajo su subordinación los servicios lícitos, prestados libre y personalmente, mediante una retribución, por un trabajador.

En términos de la Ley Federal del Trabajo, su artículo 10 define al patrón como la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores, o sea, la figura del patrón se constriñe a la de una persona física o moral, tal es el caso del Gobierno Federal o Local, que se convierte en empleador o patrón de varios trabajadores, por el hecho de recibir servicios personales subordinados y como contraprestación reciben un pago por este servicio. Si el patrón es una persona moral, como es el caso del Gobierno del Distrito Federal, éste cuenta con Directores Generales, Administradores, Gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración y que son considerados como representantes del patrón en el Gobierno.

Asimismo, Alfredo Sánchez Alvarado, define al patrón como la persona física o jurídica-colectiva (moral) que recibe de otra, los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en forma subordinada²⁵.

De las anteriores definiciones, podemos señalar que el patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores y que puede ser representado por los directores generales, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración y que se obligan en la misma medida que los patronos.

Es importante hacer el señalamiento que existe la figura de patrón sustituto, que se explica como la transmisión de la propiedad de una empresa o de uno de sus establecimientos, en virtud de la cual, el adquirente asume la categoría de nuevo patrón con todos los derechos y obligaciones, pasados, presentes y futuros, derivados y que se deriven de las relaciones de trabajo.

Por lo que respecta a la subordinación, Porfirio Marquet Guerrero, nos manifiesta que la subordinación implica un sometimiento del trabajador hacia el patrón en tres aspectos fundamentales: el jurídico, que supone la facultad del patrón de girar instrucciones respecto del trabajo contratado, así como el deber de obediencia del trabajador; el económico, que supone una dependencia del trabajador respecto del patrón, considerando que el salario representa en la mayoría de los casos, el único ingreso del trabajador y que, por otra parte, éste no participa de la suerte y de los riesgos económicos de la empresa; y la técnica significa que el trabajador esté sujeto en el desempeño del trabajo, a instrucciones más o menos precisas del patrón o de su representante²⁶.

Finalmente, respecto al salario, podemos decir que se ha hecho usual en los autores la designación de lo que se paga por el trabajo subordinado con los términos "salario", "remuneración" y "retribución" pueden aplicarse, también, a lo que se paga por trabajos o servicios autónomos o independientes, pero cuando los autores de Derecho del Trabajo las usan queda tácito que se refieren a remuneraciones o retribuciones del trabajo subordinado. Estrictamente la denominación más específica, respecto al trabajo subordinado nos dice Justo

²⁵ SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo, *Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, México, Edición de Oficinas de Asesores del Trabajo, 1967. p. 299

²⁶ KURCZYN VILLALOBOS, Patricia. PUIG HERNÁNDEZ, Carlos Alberto, *Estudios Jurídicos en Homenaje al Doctor Néstor de Buen Lozano*, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 148, 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 529

López Lasanta es la de salario, porque no es usual aplicarla a lo que se paga por los servicios de trabajadores autónomos o independientes²⁷.

Guillermo Cabanellas, nos dice que el salario es la retribución del trabajador, la que el hombre percibe por su trabajo. Nos dice que el salario se considera principalmente como el equivalente del trabajo, para el trabajador y compensador de la producción del servicio recibido o actividad desarrollada, en cuanto al patrono o empresario que la abona²⁸.

En resumen, el salario es la principal fuente de ingreso que tiene el trabajador por medio del cual satisface sus principales necesidades, entre ellas, la alimenticia.

2.5. NOMBRAMIENTO

Refiriéndonos a la definición de nombramiento, el maestro Ernesto Gutiérrez y González nos dice que el nombramiento no es otra cosa más que un convenio, definiendo su idea bajo la hipótesis de que al hacerse la oferta o propuesta del acto de nombramiento, es necesario que ésta se acepte por la persona designada, por lo que una vez aceptado nace el consentimiento que es el primero de los elementos de existencia de un contrato.

Miguel Acosta Romero define al nombramiento como el documento donde consta la designación de determinada persona, para desempeñar un cargo o empleo público y consecuentemente, formaliza la relación jurídica de trabajo con el titular de la entidad respectiva o dependencia²⁹.

Este concepto, según nuestro punto de vista, está más apegado a la realidad, ya que efectivamente, el nombramiento es el documento que formaliza la relación de trabajo, no puede estar supeditada al hecho de que le sea expedido el

²⁷ DE BUEN LOZANO, Néstor, *Instituciones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 445

²⁸ CABANELLAS, Guillermo, *Contratos Especiales de Trabajo*. Volumen II, Argentina, Ed. Ameba, 1968, p. 326

²⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*. 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1999, p. 339

nombramiento respectivo, en virtud de que el Estado como patrón, por lo regular lo extiende de manera posterior al acto de inicio de prestación de los servicios.

José Canasi, tratadista argentino, señala que el nombramiento es el acto administrativo formal, del cual nacen para el funcionario o empleado derechos y obligaciones que constituyen precisamente el contenido de la relación jurídica del particular con el estado. Pero es necesario que este acto formal se complemente con el requisito esencial del consentimiento, ya sea expresa o tácitamente³⁰.

El maestro Gabino Fraga, considera al nombramiento como un acto condición o un acto unión, sostiene, que la teoría del acto unión es la que nos explica correctamente la naturaleza jurídica del nombramiento, entendido éste como un acto administrativo que sirve para condicionar al caso concreto o individualizado, las disposiciones genéricas y abstractas contenidas en la ley. Gabino Fraga señala que el acto de nombramiento no puede ser considerado como un contrato, porque no origina situaciones jurídicas individuales, razón por la que estima que es un acto diverso cuyas características son las de ...estar formado por la concurrencia de la voluntad del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que consiste en no fijar los derechos y obligaciones del Estado o del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público³¹.

Por lo tanto, podemos concluir que el nombramiento constituye el acto condición que formaliza la relación entre el estado y sus trabajadores, acto que entraña por un lado, la designación de la persona que deberá ocupar el cargo y por el otro, la aceptación de ese sujeto de cumplir y aceptar las condiciones, obligaciones y derechos en los términos que la ley y las disposiciones aplicables le determinen, aun cuando no se encuentren contenidas en un solo ordenamiento legal, pues de hecho podemos encontrarlas en diversos ordenamientos de todas las jerarquías, en las normas reguladoras de la función pública, desde nuestra Carta Magna hasta circulares y decretos.

³⁰ CANASI, José, *Derecho Administrativo*. Volumen I, Ediciones Dephalma, Argentina, 1981. p. 573

³¹ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1979, p. 133

2.6. FUNCIONARIO Y EMPLEADO PÚBLICO

Del universo de personas que el Estado emplea, se ha pretendido agrupar aquellas que por características comunes se encuentran sujetas a un régimen particular de empleados o funcionarios públicos, excluyendo a quienes de manera eventual o accidental, le prestan servicios en periodos electorales o censales, en cumplimiento a mandatos legales impuestos en ejercicio del poder de imperio como cargas públicas, como en el caso del servicio militar o de retención de impuestos. Sin embargo, en la actualidad no existe uniformidad al respecto, ya que unos tratadistas les llaman funcionarios públicos, como el género y de ellos identifican como especie a los empleados públicos, en tanto que para otros el género son los empleados públicos y la especie son los funcionarios.

Al respecto, Narciso Sánchez Gómez, nos dice que el funcionario público es un servidor de Estado, designado o electo popularmente por disposición de una norma jurídica, para ocupar mandos medios y superiores dentro de la estructura de los poderes públicos y como consecuencia asume funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, su duración en el cargo en ciertos casos es temporal y en otros pueden ser removidos libremente por su superior jerárquico, generalmente asume la categoría de trabajador de confianza al servicio del Estado... El empleado público es un servidor público generalmente subordinado a otro de mayor jerarquía que cumple una función pública ya sea física, intelectual o de ambos géneros, para asumir sus tareas encomendadas debe expedirse previamente un nombramiento por escrito de autoridad administrativa competente, en donde se precisen sus derechos y obligaciones, la categoría, adscripción, sueldo, etc.; en esas condiciones, hace las veces de un auxiliar en la preparación y ejecución del trabajo de su superior jerárquico y su responsabilidad es netamente interna con la unidad burocrática de la que se desprende³².

Esta definición nos deja de manifiesto que lo importante entre el funcionario y el servidor público, es su actuar dentro de la administración pública.

Jorge Olivera Toro, nos dice que consideremos que el funcionario, es la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendida en los cuadros del personal de la administración pública, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública y por lo tanto está sujeto en forma inmediata a la

³² SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 379

opinión del pueblo, esperando que desarrolle su actividad con eficacia y legalidad. En cambio el empleado sólo tiene una relación interna con la administración³³.

El anterior concepto, destaca tres elementos, que son: 1) la permanencia en el cargo, 2) la integración en los cuadros de gobierno con categorías de puestos en forma jerarquizada y 3) la participación en un servicio público.

Gabino Fraga, señala lo siguiente: Respecto de los funcionarios y empleados, es una cuestión muy debatida en la doctrina señalar cuales son los caracteres que lo separan³⁴, no obstante enumera la permanencia, pues los funcionarios son designados por un tiempo determinado y los empleados tienen un carácter permanente, la retribución para los funcionarios es honorífica, en tanto que los empleados son siempre remunerados: la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado, criterio que no es muy admisible; el poder de decidir en cuanto a las facultades que les confiere la Constitución Política o la Ley (a los funcionarios) y al empleado de acuerdo a los reglamentos.

Finalmente, podemos manifestar que el funcionario público es un servidor gubernamental, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de gobierno y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Se considera que el concepto de funcionario alude a: una designación legal, el carácter de permanencia, el ejercicio de la función pública que le da poderes propios y su carácter representativo. Funcionario es el que representa al gobierno mediante el órgano de competencia del cual es titular. Lo representa tanto frente a otros órganos del Estado, como frente a los particulares y el empleado público es la persona física que desempeña un servicio material o intelectual o de ambos géneros a cualquier órgano gubernamental mediante nombramiento y que no tiene facultades ni de decisión, ni representa al órgano como tal, frente a otros órganos ni frente a los particulares. Es un servidor del Estado que se caracteriza por no tener atribución especial designada en una ley y sólo colabora en la realización de la función pública. Se caracteriza por varias razones, entre ellas, las siguientes: su carácter contractual con el Estado, por ser siempre remunerado, por no tener carácter representativo y por su incorporación voluntaria a la organización pública.

³³ OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1976. p. 96

³⁴ FRAGA, Gabino, Ob. cit. p. 96

Se puede resumir que un funcionario público es un sujeto con una mayor responsabilidad administrativa que un servidor público, ya que es más lógico llamar funcionario público al sujeto que tiene un nivel técnico y/o administrativo acreditado, dejando la denominación de servidor público al sujeto que presta un trabajo de servicio a la comunidad, como el policía, agente de tránsito, bombero, personal secretarial, etc.

2.7. TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL

Según nos señala Juan José Ríos Estavillo, un tema relevante y de interés de la mayoría de los patrones es la disolución de la relación de trabajo, asimismo, nos dice: El tema de la disolución de la relación de trabajo implica la ruptura del vínculo laboral; es decir, se plantea la extinción de los efectos que se producen a consecuencia de la relación laboral. Se considera que son tres los actos que pueden producir la disolución de la relación de trabajo: el despido, el retiro y la terminación³⁵.

Andrés Serra Rojas nos manifiesta que la terminación de la relación de trabajo, es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo³⁶.

La terminación de la relación de trabajo, puede producirse individual o colectivamente, por mutuo consentimiento de las partes o por imposición de la naturaleza de las cosas. Por la naturaleza de las cosas, las relaciones laborales se extinguen normalmente, es decir, terminan por consentimiento de las partes, por muerte del trabajador y en casos aislados por la del patrón, por la conclusión de la obra o por vencimiento del término concertado previamente, por la consumación del capital a intervenir, por la incapacidad física o mental o, también por inhabilidad manifiesta del trabajador que le haga imposible la prestación del trabajo, por terminar colectivamente las relaciones de trabajo, ya sea por fuerza mayor o caso fortuito. Asimismo, las relaciones laborales se terminan por la voluntad de las partes las cuales determinan concluir el vínculo jurídico que entraña la relación de trabajo. De

³⁵ RÍOS ESTAVILLO, Juan José, Ob. cit. p. 66

³⁶ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, Tomo I. México, Ed. Porrúa, 1997, p. 447

tal manera que se puede puntualizar que toda rescisión entraña una terminación, pero no toda terminación constituye una rescisión, por ello, cuando se presenta una terminación de la relación laboral culpable le llamamos disolución de la relación laboral y con ello, se distingue de la terminación de la relación laboral.

Gabino Fraga considera a la terminación de la relación de trabajo como: ...una de las formas de sancionar ciertas faltas que pueden cometerse en las relaciones civiles³⁷.

Al respecto, podemos decir que se trata de relaciones laborales y no civiles, ya que es una facultad que tienen los Titulares del órgano público para conservar el orden y la disciplina en la relación jerarquizada para asegurar el cumplimiento de los deberes que impone la función pública, mismas que se encuentran señaladas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado así como las sanciones respectivas por incumplimiento.

2.8. ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Desde antaño, la doctrina ha desarrollado dos importantes criterios determinantes del acto administrativo: el formal u orgánico y el sustancial, más conocido como criterio material u objetivo. De acuerdo con el primero, serán actos administrativos todos aquellos que conforme a elementos externos formales sean considerados como actos administrativos. En este orden de ideas, dichos elementos estarían determinados por factores tales como el órgano productor del acto, el procedimiento utilizado en su expedición y la forma que adopte el acto una vez producido.

De acuerdo con lo anterior, serían actos administrativos los dictados por los órganos administrativos, mediante los procedimientos indicados para la producción de dichos actos administrativos y con los caracteres externos de cada uno de ellos.

³⁷ FRAGA, Gabino, Ob. cit. p.169

Desde el punto de vista material, serán actos administrativos todos aquellos que en razón a su contenido o sustancia, sean considerados como administrativos y sin importar las formas externas que puedan alterar su apariencia, es decir, sin importar el órgano, procedimiento o caracteres adoptados en su materialización. En consecuencia, toda manifestación voluntaria de un órgano cualquiera del Estado que por su contenido sea considerado administrativo será acto administrativo.

Como lo indicábamos, la diversidad de criterios varía de acuerdo con las diferentes concepciones y cánones empleados por la doctrina en la elaboración de los mismos; es así como los criterios explicados se han complementados con otros, tales como el jurisdiccional y el jerárquico.

De acuerdo con el primero, se excluye del concepto de acto administrativo a todos aquellos actos que no son impugnables ante la jurisdicción contenciosa administrativa. En líneas generales, este criterio reforzaría el criterio formal ya enunciado, porque parte de un elemento accidental del acto como sería el de su control, el cual, por disposición legislativa puede recaer en la justicia ordinaria sin que ésta errónea asignación, pueda desvirtuar su carácter de administrativo.

Mediante el criterio jerárquico, se pretende indicar que acto administrativo es aquel que, respecto de la pirámide jurídica, debe respetar las normas constitucionales y legales, es decir, el situado a un tercer u otro nivel inferior del ordenamiento.

Javier Orlando Santofimio, señala que el acto administrativo sería aquel que comparte de los criterios formal y material; el que disfrute de elementos externos: órgano, procedimiento, forma de acto y que, a la vez tenga sustancia administrativa, sin importar que sea creador de situaciones generales sean ellas abstractas, impersonales, individuales, subjetivas o concretas, dentro de cualquier órgano del poder público³⁸.

³⁸ SANTOFIMIO, Javier Orlando, *Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez*, Editado por el departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, 2ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Externado de Colombia, 1994, pp. 56-58

Andrés Serra Rojas, nos dice que el acto administrativo es una manifestación de la voluntad, de deseo de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general³⁹.

Jorge Olivera Toro, respecto al acto administrativo, nos dice que se le puede considerar desde tres puntos de vista, el primero, es el objetivo, el cual consiste en una declaración o exteriorización intelectual de una voluntad administrativa; el segundo, es el subjetivo, que es todo acto que emana de una voluntad psíquica del funcionario del que emana; y por último, el tercero que es el material, el cual se traduce en la creación de consecuencias de derecho, en donde el acto administrativo funda, modifica o suprime una relación jurídica subjetiva, pero como emanación unilateral del Poder Público sin importar qué órgano emite el acto⁴⁰.

Narciso Sánchez Gómez, define al acto administrativo como una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del Poder Ejecutivo del Estado⁴¹.

De lo anterior, podemos destacar que el acto administrativo representa el dinamismo de la Administración Pública, donde se manifiesta su voluntad bajo un régimen jurídico de derecho público, por lo que el acto administrativo queda sujeto a la legalidad constitucional.

Ahora bien, respecto al procedimiento administrativo, Jaime Orlando Santofimio nos dice que no es más que el cauce o camino que debe seguirse para obtener lo que teleológicamente el proceso pretende. En este sentido y en sus relaciones con el proceso administrativo, el procedimiento administrativo sería toda sucesión formal de actos, que culmina en la expedición de un acto administrativo.

Los conceptos de proceso administrativo y procedimiento administrativo, Sostiene Moles Caubet, encuentran sus raíces en las elaboraciones de los teóricos del Estado de derecho. Precisamente uno de los fundadores del Derecho Administrativo francés, José María Gérando, en 1822 introduce el término de procedimiento administrativo para designar las reglas de tramitación de los asuntos

³⁹ SERRA ROJAS, Andrés, Ob. cit. p. 226

⁴⁰ OLIVERA TORO, Ob. cit p. 144

⁴¹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Ob. cit. p. 321

propios de la Administración como tarea preparatoria que ha de conducir a la decisión Administrativa...⁴².

Adolfo Merkl, considera que todas las funciones estatales y, en particular, todos los actos administrativos, son metas que no se pueden alcanzar sino por determinados caminos⁴³.

Encontramos por lo tanto, un procedimiento legislativo, uno jurisdiccional y otro administrativo, diferenciados entre sí por el objeto de la función a la que le sirven de sendero. En el fondo, agrega Merkl que toda administración es procedimiento administrativo y los actos administrativos se nos presentan como meros productos del procedimiento administrativo...⁴⁴.

Por lo anterior, se entiende que el procedimiento administrativo es el sendero preestablecido legalmente y que consiste en trámites y formalidades, a los cuales deben someterse las autoridades administrativas en ejercicio de sus actuaciones, tendientes a la producción de los actos administrativos, para que éstos en su formación obedezcan a una trayectoria garante de los derechos de los interesados y de la comunidad en general.

Por su parte, Gabino Fraga, nos dice al respecto: El procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan al acto administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial, que forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial⁴⁵.

Carlos García Oviedo, nos manifiesta que el procedimiento administrativo es la serie de trámites y de formalidades a que deben someterse los actos de la administración, con el objeto de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia, tanto en beneficio de la administración como de los particulares⁴⁶.

⁴² MOLES CAUBET, Antonio. *Introducción al Procedimiento Administrativo*, CARACAS, 1981, p.16

⁴³ MERKL, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*. México, Ed. Nacional, 1975, p. 278

⁴⁴ *Idem*, p. 279

⁴⁵ FRAGA, Gabino, *Ob. cit.* p. 261

⁴⁶ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Ob. cit.* p. 359

Del anterior concepto, se puede señalar que la autoridad administrativa puede producir sus propios actos administrativos, ya que deben seguir los procedimientos marcados por el legislador en las leyes administrativas.

Para el autor español Eduardo Vivancos, el procedimiento administrativo es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin⁴⁷.

Esta definición nos proporciona una idea clara del camino que la administración pública debe seguir para producir sus actos, pero no considera hasta donde la actuación administrativa termina.

⁴⁷ SERRA ROJAS, Andrés. Ob. cit. pp. 265-266

CAPÍTULO III
MARCO JURÍDICO

3.1 FUNDAMENTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Podemos pensar que el artículo 123 de nuestra Carta Magna es el único artículo aplicable en materia laboral, ya que el mismo, contempla la regulación de las relaciones laborales en sus apartados "A" y "B" y sus leyes reglamentarias. Sin embargo, existen otros artículos de la propia Constitución que pueden ser aplicados para estas relaciones como a continuación veremos:

El artículo 4° de nuestra Constitución establece que;

El varón y la mujer son iguales ante la Ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Este artículo nos manifiesta la igualdad que debe existir entre el hombre y la mujer ante la ley, misma que deberá proteger los derechos de las personas, promover los recursos y las formas específicas de organización social.

El artículo 5º Constitucional establece que:

A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La Ley determinará en cada Estado cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como

pena por la autoridad judicial, el cual se ajustara a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, solo obligara a este a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

En el artículo 5º, se garantiza la libertad de trabajo al señalar que cualquier persona puede dedicarse a la actividad que más le acomode, sin embargo, le pone una limitante, que esa actividad sea lícita. Asimismo, señala que nadie puede ser obligado a trabajar sin una justa retribución, la actividad laboral deberá ser realizada con pleno consentimiento por parte de quien presta sus servicios, salvo en los casos de excepción que tendrá que ser forzosa cuando es impuesto como pena por la autoridad judicial. Este artículo deja claro que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, salvo que medie resolución judicial al respecto, como sucede en los casos de descuentos en el salario por pago de pensión alimenticia. También limita a la libertad del trabajo mediante exigencia de un título para el ejercicio de aquellos profesionales que lo requieran, como garantía de competencia técnica o científica para la sociedad.

Por su parte, el artículo 73 de la Constitución menciona en la fracción X lo siguiente:

El Congreso tiene facultad para:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

En el precepto anterior, encontramos la facultad que tiene el Congreso de la Unión para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 Constitucional, leyes que efectivamente han sido expedidas, como lo son la Ley Federal del Trabajo respecto al Apartado "A" y para el Apartado "B" la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En el Título Cuarto de la Constitución Política, denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado" que abarca del artículo 108 al 114, se contempla una especie de defensa de la Constitución y de

las garantías de los gobernados, con respecto al actuar de la Función Pública, toda vez que es aquí donde se finca la responsabilidad en la que pueden incurrir los servidores públicos durante el desempeño de sus funciones, señala que servidores públicos del Estado son sujetos de responsabilidad, quienes serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales; así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. También se contempla la facultad del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados para expedir las correspondientes leyes de responsabilidad de los servidores públicos y demás cuerpos normativos conducentes para sancionarlos. Se habla sobre quienes pueden ser sujetos al juicio político y a qué sanciones se pueden hacer acreedores por sus actos u omisiones, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Asimismo, señala cuando se procederá penalmente en contra de los servidores públicos por la comisión de delitos durante el tiempo que dure su encargo.

El artículo 123 de la Constitución Política integra al Título Sexto denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social" contiene los principios básicos que rigen los derechos fundamentales de los trabajadores en general. Las bases que establece el artículo 123 Constitucional son de naturaleza tutelar, imperativa e irrenunciable, ya que por un lado tienen por objeto proteger a una clase social determinada, por otro, se impone a la voluntad de las partes en las relaciones laborales y, además otro, lo beneficiarios de los derechos consagrados en la norma no pueden renunciar a su aplicación.

En el apartado "A" del mismo artículo de nuestra Carta Magna, se encuentran reguladas relaciones obrero-patronales entre los trabajadores y las empresas, también entre éstos y ciertos organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Entre los organismos descentralizados por servicios que se encuentran bajo este sistema por Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todos los organismos públicos descentralizados, entre otros, Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México y Comisión Federal de Electricidad que seguirán sujetos a las normas del apartado

"A" del artículo 123 de la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo, porque sus trabajadores son sujetos del derecho laboral común. Contiene derechos de los trabajadores, jornadas de trabajo, prohibición de utilización de trabajo por parte de los menores de catorce años, vacaciones, descansos semanales, los salarios que deberán disfrutar los trabajadores, obligaciones de los trabajadores, riesgos de trabajo, reconocimiento del derecho de los obreros y de los patronos para huelgas y paros, autoridades del trabajo, su competencia, entre otras disposiciones. no así los organismos paraestatales y desconcentrados cuya relación laboral se rige por el apartado "B".

La adición del apartado "B" al artículo 123 Constitucional, comprende los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y del Gobierno del Distrito Federal y las bases mínimas de previsión social que aseguren su tranquilidad, bienestar personal y el de sus familiares, la duración de las jornadas de trabajo, las vacaciones, los descansos semanales, la protección al salario, las bases para promociones y ascensos, reconoce el derecho de asociación, el de huelga, jubilación, medidas protectoras para las mujeres durante el periodo de gestación, derechos y obligaciones de los titulares y de los trabajadores, las causales en que el trabajador podrá ser cesado por causa justa sin responsabilidad para el Estado, lo cual será el punto central de nuestro estudio; y también establece la creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver conflictos entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores. Es por ello, que fue importante la adición de este apartado, ya que a partir de éste, el individuo que pone a disposición del Estado su fuerza de trabajo es protegido por nuestra Constitución y en la actualidad, este apartado es considerado como una garantía social para los trabajadores frente al propio Estado.

Es importante hacer notar que las disposiciones del Apartado "B" contienen los derechos mínimos de que deben gozar los servidores públicos con motivo de la relación establecida; esta característica, de consagración constitucional de los

principios fundamentales, es propia del Derecho del Trabajo considerado éste como un derecho social.

3.2 EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

Primeramente, veremos que esta ley es aplicable para quienes señala el artículo primero:

Artículo 1º. La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito y Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, 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 de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Mientras tanto, el artículo 3º, señala que tienen la calidad de trabajadores aquellas personas que prestan un servicio físico, intelectual o de ambos géneros subordinado, en virtud de nombramiento expedido, o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales (relacionado con los artículos 12, 15 y 18 del mismo ordenamiento).

En este contexto la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Titulares de la Dependencias o Entidades y los trabajadores a su servicio, de conformidad con lo que establece el artículo 2º de la Ley Burocrática.

A su vez, los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base, así lo señala el artículo 4º de esta ley:

Artículo 5º. Son trabajadores de confianza:

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

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

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

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

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

d).- Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las 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 estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.
- f).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.
- g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.
- h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.
- i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.
- j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.
- k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.
- l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

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

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

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

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

En la Cámara de Senadores: el 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;

Por su parte, el artículo 6º de la ley en cita, señala en su texto que son trabajadores de base, los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

Por lo anterior, podemos señalar que la inamovilidad no tendrá más límite que el cese justificado del trabajador, en los términos previstos por el artículo 46 de esta ley. En caso de que la situación del burócrata sea objeto de interpretaciones contradictorias entre el Titular y el Trabajador, deberá aplicarse un principio rector de Derecho del Trabajo: en caso de duda, deberá prevalecer la interpretación más favorable al trabajador.

Esta ley, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, regula las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores, se publicó el 27 de diciembre de 1963 y abrogó al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, consta de ciento

sesenta y cinco artículos, contenidos en diez Títulos que a su vez están divididos en veinticuatro capítulos, los cuales hacen referencia a las Disposiciones Generales, a los Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares, del Escalafón, Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo, de los Riesgos Profesionales, de las Prescripciones, del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Procedimiento ante el mismo, de los Conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus Servidores, finalmente, de las Correcciones Disciplinarias y de las Sanciones.

El objeto principal de nuestro estudio, es el análisis del Título Segundo, Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares, principalmente el contenido del artículo 46 y 46 bis, aplicado a los trabajadores y autoridades del Gobierno del Distrito Federal en correlación con el Capítulo Cuarto, que se refiere a la terminación de los efectos del nombramiento contemplado en las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.

El artículo 46 de esta ley, señala las causas por las que el nombramiento o la designación deja de surtir efectos sin responsabilidad para el Estado, siendo éstas las siguientes:

Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores solo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a 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.

II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III.- Por muerte del trabajador;

IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las ordenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma entidad federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el Titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello esta conforme el sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

Respecto al artículo anterior, podemos señalar que la legislación burocrática es más tutelar del empleado público que las leyes laborales para el empleado privado, pues los efectos del nombramiento del burócrata fuera de las cuatro primeras fracciones en que la relación forzosamente desaparece, la rescisión unilateral por parte del Titular de la unidad burocrática es inadmisibles, ya que éste tiene obligación de someter el caso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando se trate de las causales a que se refiere la fracción V del precepto que se comenta, el Titular podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está

conforme el Sindicato correspondiente, pero si no estuviere de acuerdo y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento, aclarando que cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Titular, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos, de lo contrario, se le tendrá que reinstalar y pagar los salarios caídos correspondientes.

Asimismo, el artículo 46 bis establece:

Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentaran los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmara por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

Si a juicio del Titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañaran, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma.

públicos, quienes realizan la función pública en las Dependencias y Entidades, de tal suerte que en relación a este contexto, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que se reputarán como servidores públicos, a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

3.4. EN EL ESTATUTO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

El contenido del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se encuentra dividido en Siete Títulos y 145 artículos. Entre lo que destaca, se encuentran los derechos y obligaciones de los habitantes y ciudadanos, las bases de la organización y las facultades de los Órganos Locales de Gobierno del Distrito Federal, las facultades de la Asamblea Legislativa, las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la organización de la Administración Pública, entre otros.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal contiene las disposiciones que son norma fundamental de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 13 del Estatuto de Gobierno, señala que las relaciones de trabajo entre el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores se regirá por lo dispuesto en el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y la ley que el Congreso de la Unión emita sobre la materia, entendida ésta como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por su parte, el artículo 15 del Estatuto, señala que por disposición del mismo, se regularán las responsabilidades de los servidores públicos de los poderes locales del Distrito Federal, por la Ley Federal de la materia en los términos del Título Cuarto de nuestra Carta Magna, entendiéndose ésta por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Los dos artículos anteriores, son importantísimos para nuestro estudio, ya que a través de ellos, observamos que las relaciones de trabajo entre el Gobierno del Distrito federal y sus trabajadores, se regulan por el Apartado "B" de nuestra Constitución y su ley reglamentaria, asimismo, las sanciones a los servidores públicos, también serán reguladas por la ley reglamentaria del Título Cuarto de nuestra Constitución Política, por lo tanto, el procedimiento para dar por terminados los efectos del nombramiento de los trabajadores de base y la sanción a los funcionarios públicos encargados de aplicar y demandar el cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, debe, en todo momento, estar apegado a los ordenamientos legales anteriormente señalados.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es el ordenamiento que le da la facultad a través del artículo 42 a la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en materia de Administración Pública Local, su régimen interno y de los procedimientos administrativos.

3.5 EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Las disposiciones contenidas en esta ley, tienen por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno.

El artículo 2 de esta ley, señala que la Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

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

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con Órganos Político Administrativos Desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con Órganos Administrativos Desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la Dependencia que éste determine.

Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y los Fideicomisos Públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.

El Capítulo II del Título Segundo, nos establece las atribuciones y competencias de las Secretarías, de la Oficialía Mayor, cuyo titular, será el encargado de intervenir en la formulación de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal y de emitir la baja correspondiente de los trabajadores por las causas expuestas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, su tramitación estará a cargo de la Dirección General de Política Laboral y Servicio Público de Carrera, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y

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

En las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con Órganos Politico-Administrativos Desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con Órganos Administrativos Desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la Dependencia que éste determine.

El Capítulo III del mismo Título, contiene disposiciones relativas a los Órganos Politico-Administrativos de las Demarcaciones Territoriales y demás Órganos Desconcentrados.

Por su parte, el Título Tercero, contiene disposiciones sobre la Administración Pública Paraestatal, el Capítulo II, sobre los organismos descentralizados, el Capítulo III de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y el IV de los Fideicomisos Públicos.

3.6 EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

El Reglamento, nos dice Gabino Fraga es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo⁴⁸.

Este Reglamento, fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre de 2000, contiene disposiciones que tienen por objeto reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como adscribir y asignar atribuciones a las Unidades Administrativas y a los Órganos Político-Administrativos y demás Órganos Desconcentrados que constituyen la Administración Pública Central y Desconcentrada, atendiendo a los principios estratégicos que rigen la organización administrativa del Distrito Federal.

Consta de 208 artículos, contiene tres Títulos que a su vez es dividido en diversas secciones.

El artículo 27 del Reglamento, señala en su fracción VII que corresponde al titular de la Oficialía Mayor imponer, reducir y revocar las sanciones administrativas a que se haga acreedor el personal, de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, sin perjuicio de las que les competan jurídica y administrativamente imponer a otras autoridades.

Visto lo anterior y como hemos dejado de manifiesto por ser materia esencial de nuestro estudio, el Gobierno del Distrito Federal a través de la Oficialía Mayor, es quien impone las sanciones administrativas a que se haga acreedor el trabajador y determina el cese de los efectos del nombramiento de los trabajadores de base de la Administración Pública. Cabe señalar, que para que cesen estos efectos, es

⁴⁸ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 22ª ed, México, Ed. Porrúa, 1982, p. 185

necesario que a excepción de lo señalado en las fracciones I, II, III y IV de las Condiciones Generales del Gobierno del Distrito Federal, sea el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quien resuelva lo referente a la procedencia o no del cese.

3.7 EN LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Las Condiciones Generales de Trabajo se determinan como el conjunto de disposiciones contenidas en los preceptos legales que establecen las normas mínimas legales a que estarán sujetas las relaciones de trabajo. Siendo trabajadores y patrones dos partes contendientes en la relación laboral con intereses opuestos, cada parte buscará fijar y establecer en las Condiciones Generales de Trabajo lo que convenga a sus intereses, es decir, las Condiciones Generales de Trabajo entrañan un juego de voluntades antagónicas y en la práctica conjunta requisitos determinantes a tal concepto, al que se delimita la participación de voluntades en la relación de trabajo. La bilateralidad de las relaciones de trabajo es el requisito de fondo y forma que observa la legislación laboral, para que existan las Condiciones de Trabajo, es el requisito sine qua non de ellas.

Las Condiciones Generales de Trabajo sustituyen en el Derecho Burocrático a los contratos colectivos de trabajo. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 87 señala que las Condiciones Generales de Trabajo deben ser fijadas por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, creando la obligación de atender y aplicar la opinión del Sindicato. De igual forma, es importante señalar que las Condiciones Generales de Trabajo deben ser revisadas cada tres años y surtirán efectos a partir de la fecha de su depósito en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Si el Sindicato llega a objetar sustancialmente las Condiciones Generales, podrán ocurrir ante este órgano colegiado, mismo que resolverá en definitiva.

Las Condiciones Generales de Trabajo, tienen como objetivo establecer:

1. La intensidad y calidad del trabajo;
2. Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales;
3. Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas.
4. Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos, y
5. Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas; y
6. Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo.

Pactadas las anteriores condiciones entre los Trabajadores y los Titulares de las Dependencias, existirá mayor armonía en el desempeño del trabajo burocrático y el beneficiado será el Estado y el ciudadano que reciba los servicios que presta el propio Estado.

CAPÍTULO IV

**DEL PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA DAR POR TERMINADOS LOS
EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES DE BASE DEL
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DE MANERA JUSTA Y APEGADO EN
TODO TIEMPO A DERECHO**

4.1. LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS COMO RESULTADO PARA QUE LA AUTORIDAD IMPONGA AL TRABAJADOR DE BASE SANCIONES DISCIPLINARIAS

Las resoluciones administrativas constituyen un mero acto administrativo, en donde la autoridad responsable debe cumplir las formalidades esenciales que lo rigen, por lo que debe guardar exactamente los requisitos que fijan las reglas del procedimiento que son: a) que todas las actuaciones se hagan por escrito; b) debidamente fundadas y motivadas; c) que estén dentro de su competencia legal; d) que todo particular afectado o destinatario de un acto administrativo tenga conocimiento en forma oportuna de la iniciación y culminación del proceso respectivo y que tenga a su vez la oportunidad de ser escuchado en defensa propia en caso de resultar lesionado por esa actuación; e) que legalmente el gobernado tenga la posibilidad de ofrecer pruebas y que éstas sean recibidas por la autoridad o tribunal competente para ser desahogadas conforme a derecho; f) que el mismo interesado tenga la oportunidad de presentar alegatos en el procedimiento de aclaración o de inconformidad respectivo; g) que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre la cuestión planteada y que la misma ley fije la forma en que debe cumplirse dicha resolución.

Las anteriores formalidades deben ser respetadas en su tramitación y resolución de los recursos administrativos y los medios de defensa legal ordinarios que fueron creados para la defensa de los gobernados para impugnar los actos, resoluciones y procedimientos administrativos que lesionen sus derechos y que no se sujeten al principio de legalidad.

Sobre la resolución administrativa, podemos decir que son aquellos actos administrativos de autoridad que definen o dan certeza a una situación legal o administrativa, aún cuando existen otros actos administrativos que no revisten el carácter jurídico de resoluciones administrativas, toda vez que son muchos los casos en que la autoridad opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga, verifica

hechos o situaciones, por lo tanto, se constituyen con ello actos administrativos producidos por mandato legal, que contienen consecuencias jurídicas y que no deciden ni resuelven controversia alguna.

Los superiores jerárquicos de los servidores públicos son quienes imponen las sanciones disciplinarias establecidas a través de las resoluciones administrativas, ya que el ejercicio de la función pública requiere de la acción de la autoridad para cumplir con todas aquellas tareas que le son encomendadas, toda vez que resultaría ilógico que a una autoridad se le otorgaran atribuciones sin el poder suficiente para hacer cumplir sus resoluciones.

4.2. ATRIBUCIONES DE LOS SUJETOS QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

a) Atribuciones del Oficial Mayor del Gobierno del Distrito Federal.

En el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se señalan las atribuciones de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, entre las cuales se manifiesta que le corresponde el despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo de personal; al servicio público de carrera; a la modernización y simplificación administrativa; los recursos materiales; los servicios generales; el patrimonio inmobiliario; y, en general, la administración interna del Distrito Federal, así como también la de intervenir en la formulación de las Condiciones Generales de Trabajo, difundirlas y vigilar su aplicación.

Sin embargo, la Oficialía Mayor a través de las autoridades correspondientes, solamente vigila la aplicación de las Condiciones Generales, ya que no difunde las mismas correctamente ante las autoridades encargadas de aplicarlas, los trabajadores ni ante el Sindicato quien es el que representa y vela por los intereses de los trabajadores. Es por ello, que existe un desconocimiento total por parte de los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal del contenido de las Condiciones

Generales y cuando se ven envueltos en algún problema, ellos no se pueden defender solos, recurren al Sindicato, pero éste en muchas ocasiones tampoco los defiende correctamente por no contar con Delegados Sindicales bien preparados para ello.

Mientras tanto, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 27 establece que corresponden al titular de la Oficialía Mayor, además de las atribuciones que expresamente le confiere la ley, las siguientes:

1. Dirigir y resolver, con base en los lineamientos que fije el Jefe de Gobierno, los asuntos del personal al servicio de la administración pública y conducir las relaciones laborales.
2. Imponer, reducir y revocar las sanciones administrativas a que se haga acreedor el personal, de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, sin perjuicio de las que les competan jurídica y administrativamente imponer a otras autoridades;
3. Determinar la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores de la Administración Pública.

Por lo anterior, podemos observar que la Oficialía Mayor es la autoridad que conduce las relaciones laborales en el Gobierno del Distrito Federal, impone las sanciones administrativas a que se hacen acreedores los trabajadores y determina la terminación de los efectos del nombramiento, de conformidad a lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.

b) Atribuciones del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal.

Comenzaremos, dando la definición de los Sindicatos conforme lo establece el artículo 67 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual señala que los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes. Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, al solicitarlo y obtener su ingreso, no podrán de formar parte de él, salvo que fueran expulsados.

Para que se constituya un sindicato, se requiere que lo formen veinte trabajadores o más y que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros, por lo tanto, reunidos los requisitos anteriores, los sindicatos deberán ser registrados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Todo sindicato legalmente formado en el ámbito burocrático, tiene las siguientes obligaciones:

1. Proporcionar los informes que en cumplimiento de esta ley, solicite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;
2. Comunicar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a cada elección, los cambios que ocurrieren en su directiva o en su comité ejecutivo, las altas y bajas de sus miembros y las modificaciones que sufran los estatutos;
3. Facilitar la labor del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los conflictos que se vertilen ante el mismo, ya sea del sindicato o de sus miembros, proporcionándole la cooperación que le solicite, y

4. Patrocinar y representar a sus miembros ante las autoridades y ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando les fuere solicitado.

Los Estatutos Generales del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 15 establecen los objetivos y finalidades del Sindicato, los cuales son:

- I. El mejoramiento intelectual, físico, económico, social e ideológico de sus agremiados;
- II. La defensa de los intereses de sus miembros y la solución de los problemas que los afecten en sus relaciones que como trabajadores, tengan con las autoridades del Departamento del Distrito Federal, así como la defensa de sus integrantes frente al Estado-patrón;
- III. La solidaridad con el proletariado y fuerzas progresistas en general;
- IV. La lucha permanente en pro del desarrollo integral del país;
- V. La participación activa en la vida política del país para lograr un régimen social justo y equitativo dentro de una ideología revolucionaria;
- VI. La defensa y sostenimiento de su autonomía e independencia en cuanto a su régimen interior.

El artículo 171 de los Estatutos Generales del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal establece que en cada centro de trabajo, se elegirá por los trabajadores, un Delegado de Trabajo que labore en el lugar, y su designación será comunicada de inmediato al Comité Ejecutivo General para los efectos que procedan.

Por lo anterior, es claro que como lo marcan los propios Estatutos Generales, la misión de estos Delegados consiste en velar por los intereses de sus representados activando la pronta resolución de sus problemas, misión que desafortunadamente no se ve reflejada en las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados ni Entidades de la Administración Pública

del Distrito Federal, ya que muchos Delegados Sindicales no tienen la información ni los conocimientos necesarios para estar en posibilidad de defender correctamente a sus agremiados y cuando se presenta la oportunidad para defenderlos, lo hacen pero de manera ineficiente, circunstancia que la autoridad aprovecha para envolver al Delegado Sindical y al trabajador para que estos terminen haciendo lo que a la autoridad le conviene.

- c) Atribuciones de la Dirección General de Política Laboral y Servicio Público de Carrera.

Ésta Dirección General, dependiente de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, tiene como atribuciones específicas en cuanto al asunto que nos ocupa, las señaladas en las siguientes fracciones del artículo 101 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal:

- I. Imponer, reducir y revocar las sanciones administrativas a que se haga acreedor el personal, de conformidad con las disposiciones aplicables y sin perjuicio de las que les compete imponer a otras autoridades;

- II. Revisar las faltas en que incurran los trabajadores, así como dictaminar, en su caso, las sanciones a que se hagan acreedores, y dar vista a la Contraloría General cuando estas faltas pudieran constituir infracciones administrativas;

- V. Participar en la formulación de las Condiciones Generales de Trabajo, difundirlas entre el personal y vigilar su cumplimiento;

- VIII. Emitir normas, lineamientos y asesorar a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos,

Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública
en materia de relaciones laborales.

Como podemos observar, es la Dirección General de Política Laboral y Servicio Público de Carrera, la autoridad encargada de asesorar y de emitir el dictamen de baja cuando las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal buscan cesar los efectos del nombramiento de los trabajadores de base cuando éstos realizan conductas que las Condiciones Generales prohíben.

Por otra parte, la Dirección General de Política Laboral y Servicio Público de Carrera, es la encargada de tramitar la baja correspondiente dictada por el Oficial Mayor del Gobierno del Distrito Federal por acuerdo del Titular, tal y como lo señala en artículo 36 de la Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.

d) Atribuciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es un órgano de impartición de justicia laboral competente para dar solución a los conflictos laborales individuales y colectivos que se suscitan entre las dependencias de la Administración Pública Federal, del Gobierno del Distrito Federal, sus trabajadores y sus organizaciones sindicales.

En cuanto a su creación, podemos destacar que durante el Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, el Congreso de la Unión expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938. En dicho Estatuto se estableció como órgano jurisdiccional al Tribunal de Arbitraje, posteriormente, el 4 de abril de 1941 se promulgó un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la

Unión, en el cual quedó establecido el Tribunal de Arbitraje como autoridad jurisdiccional en única instancia para conocer de los conflictos entre el Estado y sus Trabajadores.

El Tribunal es autónomo con plena jurisdicción y competencia para tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las Leyes Reglamentarias del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Está integrado por tres Salas; cada una conformada por tres Magistrados, uno designado por el Gobierno Federal; otro designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Tercer Arbitro, nombrado por los otros dos primeros Magistrados y que funge como Magistrado Presidente de Sala.

El Pleno del Tribunal se integra con la totalidad de los Magistrados de las Salas y con el Magistrado designado por el Presidente de la República, que funge como Presidente del propio Tribunal.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para:

1. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.
2. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
3. Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;
4. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y
5. Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, reglamentos de escalafón, reglamentos de las comisiones mixtas de seguridad e higiene y de los estatutos de los sindicatos.

Una de las funciones de las salas es la de conocer, tramitar y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los Titulares de las Dependencias o Entidades y sus trabajadores, y que le sean asignados, de conformidad con lo establecido en el reglamento interior, es por ello, que cuando surge un conflicto laboral entre el Estado y sus trabajadores, se recurre al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quien es la autoridad encargada de dictar la resolución correspondiente, además, en el procedimiento ante el mismo, no se requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes.

4.3. DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DE LOS TRABAJADORES Y OBLIGACIONES Y FACULTADES DEL TITULAR

Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal establecen las obligaciones del Gobierno, entre las cuales se encuentran la de:

1. Cubrir a los trabajadores sus salarios y las demás cantidades que devenguen, en los términos y plazos que establecen las Condiciones.
2. Cubrir las indemnizaciones por separación injustificada y los salarios caídos en un sólo pago, de inmediato y en los términos del laudo correspondiente.
3. Permitir la intervención del Sindicato en todos los casos en que se investiguen responsabilidades laborales de los trabajadores, desde la iniciación de las mismas, para la defensa de los derechos e intereses de sus representados. Esta obligación es de mucha importancia, ya que muchas veces, las autoridades no permiten la intervención del Sindicato, aprovechándose de que muchos trabajadores no saben como acudir al mismo para que vele por sus intereses, la autoridad tampoco se los hace saber y se llevan a cabo procedimientos disciplinarios injustos en perjuicio del trabajador de base.

Por su parte, el artículo 80 de las Condiciones Generales, establece cuales son los derechos de los trabajadores, entre los que se encuentran:

1. Percibir los emolumentos que les correspondan en el desempeño de sus labores ordinarias y extraordinarias de conformidad a lo establecido en la legislación laboral vigente, salvo que por situaciones de emergencia, se requiera su colaboración en otro trabajo, en cuyos casos se estará a lo dispuesto por el artículo 81 fracción XII de estas Condiciones.
2. Participar en los concursos y movimientos escalafonarios y ser ascendido cuando el dictamen respectivo lo favorezca en apego a la ley y al Reglamento de Escalafón;
3. Recibir trato digno de parte de sus Superiores; siendo de vital importancia, ya que desgraciadamente vemos que gran parte de los Superiores trata muy mal al trabajador que tiene a su cargo. Muchas veces, estos malos tratos traen como consecuencia que el trabajador reaccione de una manera agresiva y realice conductas que son sancionadas por las Condiciones Generales, haciendo acreedores con ello a sanciones que pueden terminar en el cese de los efectos de su nombramiento.
4. Cambiar de adscripción
5. Ser reinstalado en su empleo y percibir los salarios caídos, si obtiene laudo ejecutoriado favorable del Tribunal.
6. Continuar ocupando su puesto, cargo o comisión al obtener libertad provisional, siempre y cuando no se trate de delitos oficiales;
7. Obtener permisos para asistir a las asambleas y actos sindicales, previo acuerdo del Gobierno y el Sindicato, cuando se verifiquen en días y horas laborables, siendo esto trascendental para el trabajador, ya que muchas veces, esos actos sindicales
8. Participar en las actividades sociales, deportivas y culturales, que sean compatibles con sus aptitudes, edad y condición de salud, cuando

estas actividades sean realizadas de común acuerdo entre el Gobierno y el Sindicato;

9. Incorporar al expediente de cada trabajador, por parte de la unidad administrativa a la que esté adscrito, las notas buenas u otras que le reconozcan, y
10. Renunciar a su empleo. Ésta es una causal para que cesen los efectos del nombramiento de los trabajadores sin que exista de por medio resolución por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y sin que exista responsabilidad para los Titulares, ya que es un acto unilateral que realiza el propio trabajador.

Respecto a las obligaciones de los trabajadores, el artículo 81 de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal establece:

Fracción I.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes en las unidades de su adscripción y a las leyes y Reglamentos vigentes;

Fracción II.- Observar buenas costumbres dentro del Servicio;

Fracción III.- Guardar reserva de los asuntos de que tenga conocimiento con motivo de su trabajo;

Fracción IV.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros, dentro del servicio,

Fracción V.- Asistir puntualmente a sus labores;

Fracción VI.- Asistir a los cursos y actividades en materia de capacitación, adiestramiento y especialización para mejorar su preparación y eficiencia, dentro del horario de labores que tenga establecido el propio trabajador;

Fracción VII.- Manejar apropiada y honestamente los documentos, correspondencia, valores y efectos que se le confíen con motivo de su trabajo;

Fracción VIII.- Cuidar y conservar en buen estado los muebles, máquinas y útiles que se le proporcionen para el desempeño de su trabajo, de tal manera que solo sufran el desgaste propio de su uso normal, debiendo informar a sus superiores inmediatos los desperfectos causados en los citados bienes, tan pronto como los advierta;

Fracción IX.- Avisar a sus superiores de los accidentes que sufran sus compañeros;

Fracción X.- Tratar con cortesía y diligencia al público;

Fracción XI.- Cumplir con las comisiones que, en los términos del artículo 77 fracción XII de las presentes Condiciones, se les encomienden en lugar distinto del que desempeña habitualmente sus labores, teniendo derecho a que se les proporcionen los gastos de viaje y a que se le paguen las diferencias de salario cuando vaya a ocupar un puesto superior;

Fracción XII.- Abstenerse de hacer extrañamientos o Amonestaciones en público a sus compañeros;

Fracción XIII.- Someterse a los reconocimientos médicos previstos en estas Condiciones, y

Fracción XIV.- Cumplir con las demás obligaciones que les impone la ley y estas Condiciones.

Es conveniente que el trabajador se sujete a estas obligaciones, ya que de lo contrario pueden llegar a encontrarse dentro de los supuestos de la fracción V de las propias Condiciones Generales y la autoridad puede cesar los efectos de su nombramiento si logra probar y justificar la causa que lo originó. El inciso i) de la

misma fracción V, abre la posibilidad a la autoridad de sancionar al trabajador cuando no cumpla con lo establecido en las Condiciones y también puede cesar los efectos de su nombramiento, ya que señala:

i) Por falta debidamente comprobada de cumplimiento a las Condiciones; es decir, cualquier incumplimiento a lo establecido en las Condiciones, la autoridad podrá iniciarle al trabajador el procedimiento para terminar con los efectos de su nombramiento, si es que justifican la falta y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la considera procedente.

Los trabajadores estarán obligados al pago de los daños que causen a los bienes que estén al servicio del Gobierno, cuando se compruebe debidamente que los causaron intencionalmente en los términos de las Condiciones, no siendo responsables del deterioro que origine el uso de esos bienes, ni del ocasionado por caso fortuito, fuerza mayor, por mala calidad o defectuosa construcción de los mismos. No pudiendo rebasar los descuentos que marca la ley.

Asimismo, el artículo 83 de las Condiciones Generales de Trabajo les prohíbe a los trabajadores:

Fracción I.- Aprovechar los servicios de sus subalternos en asuntos ajenos a las labores oficiales;

Fracción II.- Ser procuradores o agentes de particulares y tomar a su cuidado el trámite de asuntos relacionados con el Gobierno, aún fuera de las horas de labores;

Fracción III.- Hacer préstamos con interés a sus compañeros de labores, efectuar rifas o cualquier acto de comercio;

Fracción IV.- Hacer préstamos con interés a empleados cuyos sueldos tengan que pagar, cuando se trate de cajeros o pagadores habilitados, así como retener sueldos por encargo o por comisión de otra persona, sin que medie orden de autoridad competente por escrito.

Fracción V.- Dar referencias con carácter oficial sobre el comportamiento y servicios de empleados que hubieren tenido a sus órdenes;

Fracción VI.- Concurrir a sus labores en estado de ebriedad o bajo la influencia de algún estupefaciente, psicotrópico o droga enervante a que se refieren las disposiciones de la Ley General de Salud;

Fracción VII.- Cobrar al público por sí o interpósita persona, gratificaciones por dar preferencia en el despacho de los asuntos que tiene encomendados;

Fracción VIII.- Dedicarse a asuntos ajenos a sus labores durante su jornada;

Fracción IX.- Incurrir en faltas de probidad u honradez durante sus labores o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o al público en general, siempre y cuando no medie provocación u obre en defensa propia;

Fracción X.- Firmar por otro trabajador las listas de asistencia o marcarle la tarjeta para el control de la misma, con el objeto de encubrirlo por los retrasos o por faltas a su trabajo;

Fracción XI.- Cometer actos inmorales en su trabajo;

Fracción XII.- Ingresar a su centro de trabajo y/o oficinas después de las horas laborables, salvo que cuenten con la autorización escrita o verbal de sus superiores inmediatos;

Fracción XIII.- Comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia, la seguridad del lugar donde el trabajo se desempeñe o de las personas que allí se encuentren;

Fracción XIV.- Causar daños o destruir intencionalmente edificios, instalaciones, obras, maquinaria, instrumentos, muebles, útiles de trabajo, materias primas y demás objetos que estén al servicio del Gobierno, y

Fracción XV.- Hacer propaganda de ninguna clase en:

- a) Edificios del Gobierno
- b) Áreas de trabajo
- c) Vehículos oficiales o su utilización para este fin.

Lo comprendido en los incisos a) y b) se podrán llevar acabo previo acuerdo entre el Gobierno y Sindicato exclusivamente para campañas sindicales.

El incumplimiento de las obligaciones de los trabajadores o la ejecución de las prohibiciones a que se refiere el artículo anterior, deberán comprobarse debidamente, para lo cual se elaborará acta por el superior inmediato, con la intervención del Sindicato a través de sus representantes y la presencia del trabajador a quien se atribuya la infracción, para los efectos que procedan. La inobservancia de los requisitos señalados, será causa de nulidad.

4.4. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES APLICADOS EN MATERIA DE CESE

A continuación, mencionaremos algunos criterios jurisprudenciales en materia de cese aplicables a nuestro proyecto, a través de las cuales podemos fundar nuestra propuesta de adición del artículo 30 bis a las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito federal.

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO, AL DEMANDAR EL CESE DE AQUÉLLOS ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (ÚNICA VÍA QUE TIENE PARA OBTENER SU BAJA), DEBE ACOMPAÑAR COMO DOCUMENTO BASE DE LA ACCIÓN EL ACTA ADMINISTRATIVA, EN ACATAMIENTO A LA LEY DE LA MATERIA Y A LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE.

Como de la interpretación de los artículos 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución; 46, 46 bis y 127 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se infiere que el titular de la dependencia burocrática del Ejecutivo no puede, jurídicamente, cesar por sí y ante sí a los empleados de base a los que atribuya conductas que configuran alguna de las causales que establece la fracción V del mencionado artículo 46, sino que debe ejercitar una acción de cese mediante demanda que presente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ha de estimarse necesario que acompañe a su demanda, como documento base de su acción, el acta administrativa que especifica el citado artículo 46 bis, y en acatamiento, además, a la tesis jurisprudencial 560 (compilación de 1995, Tomo Quinto),

que se titula: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ACTAS ADMINISTRATIVAS IMPRESCINDIBLES PARA EL CESE DE LOS."

Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Octubre de 1997 Tesis: 2a./J. 45/97
Página: 331 Materia: Laboral

Contradicción de tesis 66/96. Entre las sustentadas por el Sexto y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo, ambos del Primer Circuito. 5 de septiembre de 1997. Unanimitad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz. Tesis de jurisprudencia 45/97. Aprobada por la Segunda Sala de este alto tribunal, en sesión pública de cinco de septiembre de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Mariano Azuela Güitrón y presidente Genaro David Góngora Pimentel. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo V, Materia del Trabajo, página 368, tesis de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ACTAS ADMINISTRATIVAS IMPRESCINDIBLES PARA EL CESE DE LOS."

La anterior Tesis señala que el Titular de la dependencia burocrática deberá demandar ante el Tribunal Federal la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, acompañando a la demanda el Acta Administrativa como documento base de la acción, deberá esperar la resolución que dicte el Tribunal Federal y ver si fue procedente o no la baja.

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO NO TIENE FACULTADES PARA CESARLOS UNILATERALMENTE POR LAS CAUSALES QUE ESTABLECE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, SINO QUE DEBE DEMANDAR EL CESE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (MODIFICACIÓN DEL CRITERIO DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL 564, COMPILACIÓN DE 1995, TOMO QUINTO).

Esta Segunda Sala modifica el criterio de la anterior Cuarta Sala, que se integró jurisprudencialmente desde 1951 y que ha sido recogida y reiterada sin variación con los números 189 (compilación de 1965, Quinta Parte); 270 (compilación de 1975, Quinta Parte); 314 (compilación de 1985, Quinta Parte); 1969 (compilación de 1988, Segunda Parte); y 564 en la compilación de 1995, Tomo Quinto, que establece: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.- Cuando el titular de una

dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal." La modificación que se hace en los términos del artículo 194 de la Ley de Amparo, se funda en la interpretación histórica de la disposición contenida en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuya génesis se remonta al acuerdo presidencial publicado el doce de abril de mil novecientos treinta y cuatro, así como al artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del cuatro de abril de mil novecientos cuarenta y uno; asimismo, en la interpretación jurídica derivada de que aquel criterio jurisprudencial interpretaba el artículo 44 del mencionado estatuto que ya fue abrogado, rigiendo desde el veintinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y tres la nueva ley que, en la actualidad, recoge en su artículo 46 importantes modificaciones que ameritan una nueva interpretación; también se toma en cuenta la interpretación sistemática del artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, en relación con los artículos 46, 46 bis y 127 bis de su ley reglamentaria, así como la finalidad tutelar de los derechos de los servidores públicos, de todo lo cual se infiere que el titular de la dependencia burocrática del Ejecutivo no tiene facultades para cesar unilateralmente a dichos servidores cuando son de base y les atribuye haber incurrido en alguna de las causales establecidas en la fracción V del citado artículo 46, sino que debe promover demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que éste decida en un laudo si se demostró la causal rescisoria o no se demostró, de manera que si en tales supuestos el titular dicta el cese por sí y ante sí, éste será injustificado si lo demanda el empleado".

Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Octubre de 1997 Tesis: 2a./J. 46/97
Página: 377 Materia: Laboral

Contradicción de tesis 66/96. Entre las sustentadas por el Sexto y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo, ambos del Primer Circuito, 5 de septiembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz. Tesis de jurisprudencia 46/97. Aprobada por la Segunda Sala de este alto tribunal, en sesión pública de cinco de septiembre de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Mariano Azuela Gutiérrez y presidente Genaro David Góngora Pimentel. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Nota: Esta tesis modifica el criterio sustentado en la jurisprudencia 564, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo V, Materia del Trabajo, página 371, de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN

AUTORIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE."

En esta Tesis, observamos claramente que, el Titular de la dependencia burocrática, no podrá cesar de manera unilateral a los trabajadores que se encuentren dentro de los supuestos de la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que la única autoridad que puede determinar el cese es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a través de una resolución que emite.

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS. MOMENTO A PARTIR DEL CUAL COMIENZA A CORRER LA PRESCRIPCIÓN.

El derecho que tiene un trabajador al servicio del Estado para inconformarse contra la cesación de los efectos de su nombramiento, según dispone el artículo 113, fracción II, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es de cuatro meses, que se computarán a partir de la fecha en que le sea notificada tal determinación. Ahora bien, la observancia de dicha disposición de ninguna manera se ve contradicha por la circunstancia de que la actual Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la tesis jurisprudencial número 46/97, que aparece publicada en la página 377 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, octubre de 1997, que lleva por rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO NO TIENE FACULTADES PARA CESARLOS UNILATERALMENTE POR LAS CAUSALES QUE ESTABLECE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, SINO QUE DEBE DEMANDAR EL CESE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (MODIFICACIÓN DEL CRITERIO DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL 564, COMPILACIÓN DE 1995, TOMO QUINTO).", haya establecido que una dependencia del gobierno no puede cesar a un trabajador sin que previamente haya solicitado la autorización correspondiente al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pues es claro que tal prohibición está en relación únicamente con la facultad o legitimidad que el patrón tuvo para cesarlo y, por lo mismo, ninguna relación guarda con el ejercicio de la acción de que dispone el trabajador que es cesado para inconformarse precisamente contra ese cese. Suponer lo contrario implicaría supeditar el comienzo del cómputo prescriptivo a uno de los elementos que justifiquen el cese, lo que es incorrecto. NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO".

Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VII, Marzo de 1998 Tesis: I.9o.T.81 L Página: 832 Materia: Laboral

Amparo directo 1739/98. Alejandro Vargas Sánchez. 25 de febrero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Nilda R. Muñoz Vázquez. Secretario: Jorge Villalpando Bravo.

Esta Tesis especifica que el trabajador cuenta con cuatro meses a partir de la fecha de notificación de su cese para inconformarse, de lo contrario, la acción de que dispone para poder ser reinstalado o indemnizado conforme a la Ley, prescribirá.

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, OFICIO DE CESE DE LOS, EL TITULAR NO PUEDE MODIFICAR LAS CAUSALES ADUCIDAS EN EL.

Si el oficio de cese que se entregó al trabajador burocrático se encuentra apoyado en una o varias causales previstas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; el titular demandado no se encuentra en aptitud de modificar en el juicio dichas causales de cese, aduciendo otras diversas a las que constan en el oficio respectivo, toda vez que el propósito del mismo, es que el trabajador tenga cabal y exacto conocimiento de las causas que le dieron origen a la sanción de que fue objeto, y con base en ellas, pueda preparar su defensa, por lo que no resulta válido legalmente, que una vez notificado el cese por determinados hechos, el titular, en juicio, modifique las atribuidas originalmente, pues ello originaría el estado de indefensión del trabajador y la inseguridad jurídica del mismo; de manera que el conflicto debe reducirse a tener o no por demostradas las causas por las que se cesó al trabajador y no otras distintas que se hayan hecho valer al contestar la demanda. SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO".

Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Julio de 1997 Tesis: I.6o.T.41 L Página: 440 Materia: Laboral

Amparo directo 5456/97. Jesús Manuel Herмосillo Sánchez. 30 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: María Marcela Ramírez Cerrillo. Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VI, Segunda Parte-2, página 683, de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, AL CONTESTAR LA DEMANDA NO PUEDE HACERSE VALER CAUSAL DISTINTA DE LA INVOCADA EN EL AVISO DADO AL TRABAJADOR.

En la anterior Tesis, se observa la importancia que tienen las causales a que hace referencia el Titular en el oficio de cese que le es entregado al trabajador, ya que en juicio, el Titular no podrá hacer referencia a otras causales distintas a las que le hizo saber al trabajador a través del oficio correspondiente. Por tal motivo, el Titular deberá poner mucha atención en la elaboración del oficio de cese y tratar de demostrar en juicio que el trabajador efectivamente incurrió en las causales señaladas en el referido oficio.

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA CARGA DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR EL CESE DE LOS EFECTOS DE UN NOMBRAMIENTO CORRESPONDE AL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DE GOBIERNO.

Los artículos 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ordenan que la carga de la prueba del cese de los efectos de un nombramiento le corresponde en todo momento al titular de la dependencia de gobierno, motivo por el cual resultan inaplicables las disposiciones relativas al artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente el numeral 784, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, pues el motivo de las normas existentes en la relación de trabajo burocrático, no es el de regular al capital y al trabajo como factores de la producción, sino el de reglamentar el ejercicio del presupuesto en beneficio de la utilidad pública, lo que deriva en que la expedición de un nombramiento y los efectos del mismo se deben encontrar justificados en todo momento para dicho beneficio y, además, existir constancia fehaciente de ello. SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO”.

Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVII, Junio de 2003 Tesis: I.6o.T.183 L Página: 1086 Materia: Laboral Tesis aislada.

Amparo directo 3206/2003. Secretaría de Desarrollo Social. 30 de abril de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretario: Augusto Santiago Lira.

Esta Tesis, hace referencia a que la carga de la prueba para acreditar el cese de los efectos del nombramiento corresponde al Titular y no al trabajador, ya que al expedirse un nombramiento, se debe encontrar justificado el beneficio de la utilidad pública.

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CUATRO MESES QUE ESTABLECE LA FRACCIÓN II, INCISO C) DEL ARTÍCULO 113 DE LA LEY DE LA MATERIA, PARA QUE LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS PUEDAN CESARLOS, INICIA A PARTIR DE LA FECHA DE LA NOTIFICACIÓN DEL LAUDO POR EL QUE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE AUTORIZA EL CESE.

Trabajadores al Servicio del Estado, se desprende que la facultad de los titulares de las dependencias del gobierno para solicitar autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para dejar sin efectos el nombramiento o designación de los trabajadores, por causa justificada y sin responsabilidad para los titulares, en términos del artículo 46, fracción V, de la mencionada legislación, se encuentra sujeta al término de cuatro meses, el cual comienza a correr a partir del momento en que el titular conoce las causas de la conducta que amerite el cese del trabajador. Ahora bien, para que su facultad para cesar no prescriba, dentro de ese término el titular de la dependencia a que pertenece el empleado debe realizar los trámites pertinentes para cesar al trabajador, tales como instrumentar el acta administrativa de investigación y presentar la demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en la que solicite la autorización respectiva, para que éste decida en un laudo si se demostró o no la causal rescisoria, toda vez que el fin primordial de la solicitud de autorización del cese del trabajador es cumplir con el requisito previsto en el numeral 46, fracción V, del ordenamiento legal en comento, es decir, después de instrumentar las investigaciones correspondientes a fin de comprobar la falta, para poder dejar sin efectos el nombramiento o designación del empleado sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y solicitar la autorización del cese, ya que como lo estableció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 46/97, publicada en la página 377 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, octubre de 1997, de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO NO TIENE FACULTADES PARA CESARLOS UNILATERALMENTE POR LAS CAUSALES QUE ESTABLECE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, SINO QUE DEBE DEMANDAR EL CESE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (MODIFICACIÓN DEL CRITERIO DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL 564, COMPILACIÓN DE 1995, TOMO QUINTO).", el titular no puede cesar por sí y ante sí, sino que debe demandar el cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; lo que implica que la autorización que debe mediar por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se convierte en un requisito de procedibilidad, por lo que satisfecho tiene libre arbitrio para cesarlo y esto debe ejercitarlo en el término de cuatro meses que la ley le concede, pues una vez autorizado se cumple jurídicamente el supuesto señalado en la referida fracción II, inciso c)

del artículo 113 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. De ahí que si tratándose de trabajadores al servicio del Estado es necesaria la autorización para cesar por las causales que establece la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el patrón-Estado debe acudir a solicitarla, lo que en relación con la prescripción del derecho para cesar establecida en la mencionada fracción II, inciso c) del invocado artículo 113, deberá hacerse dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha en que tenga conocimiento de la causa; del juicio podrá resultar procedente esa autorización que constituye una resolución meramente declarativa del derecho del titular para cesar al trabajador sin responsabilidad; que no conlleva ejecución, ya que por sus efectos únicamente actualiza la hipótesis del conocimiento por parte del patrón-Estado de las causas que motivaron el cese; consecuentemente, la notificación del laudo que lo autoriza a llevarlo a cabo es el punto de partida para que en el término de cuatro meses que señala la fracción II, inciso c) del artículo 113 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado lo realice, porque la notificación del laudo, en ese supuesto, se equipara al conocimiento jurídico de las causas que motivaron el cese. DECIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO”.

Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXI, Mayo de 2005 Tesis: I.13o.T.114 L Página: 1572 Materia: Laboral Tesis aislada.

Amparo directo 4073/2005. Instituto Nacional de Antropología e Historia. 17 de marzo de 2005. Mayoría de votos. Disidente: Héctor Landa Razo. Ponente: María del Rosario Mota Cienfuegos. Secretaria: Yolanda Rodríguez Posada.

Esta Tesis nos explica el término con que cuenta el Titular para cesar a los trabajadores de base es de cuatro meses contados a partir de la fecha en que el Titular tenga conocimiento de las causas que dieron origen al cese. Es por ello que el Titular cuenta con cuatro meses para elaborar las actas administrativas correspondientes, dictaminarlas y demanda el cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que éste dicte la resolución correspondiente y el Titular notifique al trabajador.

4.5. PROYECTO DE ADICIÓN DEL ARTÍCULO 36 BIS A LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL PARA QUE LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS, UNIDADES ADMINISTRATIVAS, ÓRGANOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS, ÓRGANOS DESCONCENTRADOS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ELABOREN UN PROCEDIMIENTO DE BAJA JUSTO Y APEGADO A DERECHO PARA LAS PARTES QUE INTERVIENEN EN EL MISMO.

“Artículo 36 bis. Todo procedimiento para llevar a cabo el cese de los trabajadores de base del Gobierno del Distrito Federal debe llevarse a cabo por el personal del área de administración con apoyo del área jurídica de la Dependencia, Unidad Administrativa, Órgano Político-Administrativo, Órgano Desconcentrado y Entidad de la Administración Pública del Distrito Federal de que se trate una vez que se tenga conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de causa de cese, respecto de uno o varios trabajadores. Toda documentación que tenga relación con el o los expedientes del o los trabajadores, debe custodiarse por el área administrativa asignada, bajo su más estricta responsabilidad, a efecto de evitar la sustracción indebida de documentos que pudiera configurar algún delito o responsabilidad administrativa. Asimismo, deben custodiarse las constancias de hechos, citatorios, actas administrativas y demás documentos de prueba que se tengan, por lo que el procedimiento deberá ser instrumentado de la siguiente manera:

Fracción I.- Una vez que el trabajador realice las conductas señaladas en la fracción V del artículo 30 de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal o se encuentre dentro de los supuestos que señala el artículo 145 de las mismas Condiciones, el Titular tendrá siete días hábiles contados a partir de que tuvo conocimiento de la infracción del trabajador para iniciar el procedimiento de baja respectivo y tendrá treinta días hábiles también contados a partir de que tuvo conocimiento de la infracción para enviar a la Dirección General de Política Laboral y

Servicio Público de Carrera los Citorios originales y debidamente notificados al trabajador, al jefe inmediato y a la Sección Sindical a la que pertenezca el trabajador, original de la Constancia de Hechos, del Acta Administrativa y de todos aquellos documentos que tenga el Titular y que le sirvan como soporte para demostrar la falta en que incurrió el trabajador y que amerita la terminación de los efectos de su nombramiento.

Los Citorios, la Constancia de Hechos y el Acta Administrativa deberán cumplir con lo siguiente:

Fracción II.- Todo Citorio que se notifique al Trabajador, al Jefe Inmediato y al Sindicato, deberá contener los siguientes requisitos:

- a) Se deberá realizar la notificación con tres días hábiles de anticipación a la elaboración del Acta Administrativa correspondiente. Al trabajador se le notificará personalmente en su lugar de adscripción o en el último domicilio que se tenga registrado en su expediente personal, a la Sección Sindical a la que pertenece el trabajador en el domicilio que tiene registrado el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal y finalmente al Jefe inmediato en su centro de trabajo. Cabe hacer mención, que el Citorio debe ser entregado por personal de la Dependencia, Unidad Administrativa, Órgano Politico-Administrativo, Órgano Desconcentrado y Entidad de la Administración Pública del Distrito Federal de que se trate, mismo que le tendrá que leer al trabajador antes de entregar, recabando al efecto la firma correspondiente de recibido.
- b) Deberá estar fundado y motivado.
- c) Deberá señalar el lugar, día y hora en que se elaborará el Acta Administrativa.
- d) Deberá señalar claramente la o las conductas prohibidas que realizó el trabajador y los artículos o fracciones de las Condiciones que infringió y los que le serán aplicados.

- e) El citatorio contendrá el apercibimiento de que de no concurrir a la instrumentación del acta, sin causa justificada, se realizará la misma sin la presencia de los citados.
- f) Deberá estar firmado por el director de recursos humanos, subdirector o jefe de unidad departamental de relaciones laborales.
- g) En el caso en el que la Sección Sindical a la que pertenezca el trabajador o el mismo trabajador se negaren a recibir el citatorio, se deberá elaborar por la parte posterior del citatorio, una Constancia de Hechos en la cual se establecerá el día, la hora y el lugar en que se negaron a recibir el mismo, la causa o motivo de la negación y deberá ser firmada por el notificador y dos testigos que hayan presenciado el hecho.

Fracción III.- La Constancia de Hechos deberá contener:

- a) Deberá elaborarse a renglón seguido, no se podrán dejar espacios en blanco, en caso de haberlos, se deberá llenar con puntos o líneas para no permitir que se haga cualquier anotación posterior.
- b) Deberá señalar lugar, día y hora de elaboración de la Constancia de Hechos.
- c) Deberá señalar el lugar, el día y la hora en que ocurrieron los hechos que se le atribuyen al trabajador.
- d) Deberá señalar cual es la o las conductas prohibidas que realizó el trabajador y que artículo o fracción contravino de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.
- e) El actuante y los dos testigos de cargo deberán hacer sus manifestaciones de manera clara y congruente.
- f) Deberá ir firmada al calce y al margen por el actuante y los dos testigos, señalando su nombre completo y el cargo que desempeñan.

Fracción IV.- El Acta Administrativa deberá contener los siguientes requisitos:

- a) Deberá elaborarse a renglón seguido, no se podrán dejar espacios en blanco, en caso de haberlos, se deberá llenar con puntos o líneas para no permitir que se haga cualquier anotación posterior.
- b) Deberá señalar el lugar, hora y fecha de elaboración del Acta Administrativa.
- c) Deberá señalar el nombre completo del trabajador, número de empleado, nivel, número de plaza, descripción del puesto que desempeña, área de adscripción y se deberá señalar el documento oficial con fotografía con el que se identifica, dejando una copia simple del mismo previo cotejo del original.
- d) Deberá señalar el nombre completo del Actuante, número de empleado, área de adscripción y se deberá señalar el documento oficial con fotografía con el que se identifica, dejando una copia simple del mismo, previo cotejo del original.
- e) Deberá señalar el nombre completo de los Testigos de Cargo, número de empleado, área de adscripción y se deberá señalar el documento oficial con fotografía con el que se identifican, dejando copia simple de los mismos, previo cotejo del original.
- f) Deberá señalar el nombre completo del Representante Sindical, cargo que desempeña dentro del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal y se deberá señalar el documento oficial con fotografía con el que se identifica, dejando copia simple del mismo, previo cotejo del original.
- g) Deberá señalar el nombre completo de los Testigos de Descargo, número de empleado, área de adscripción y se deberá señalar el documento oficial con fotografía con el que se identifican, dejando copia simple del mismo, previo cotejo del original.
- h) Se les deberá dar el uso de la palabra a cada uno de ellos en el siguiente orden: Actuante, Testigos de Cargo, Trabajador, Representante Sindical y por último a los Testigos de Descargo. Todos ellos podrán hacer las

manifestaciones que consideren pertinentes y sin limitación alguna, también podrán exhibir en copia simple aquellos documentos de prueba que tengan a su favor y que deseen agregar al Acta Administrativa. El funcionario encargado de elaborar el Acta Administrativa deberá recibir todos aquellos documentos que en copia simple exhiban tanto la Representación Sindical como el Trabajador y deberá acusar de recibido una copia de cada uno de los mismos, entregándoselas al finalizar la elaboración del Acta Administrativa, con ello, el trabajador y la representación sindical tendrán forma de acreditar ante cualquier instancia que exhibieron esos documentos en copia simple en caso de extravío.

- i) El Acta Administrativa deberá señalar con claridad todos aquellos documentos que en copia simple exhibieron cada una de las partes y que posteriormente le servirá a la Dependencia, Unidad Administrativa, Órgano Político-Administrativo, Órgano Desconcentrado y Entidad de la Administración Pública del Distrito Federal de que se trate al demandar la conclusión de los efectos del nombramiento del trabajador ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que este resuelva lo conducente.
- j) Finalmente, el Acta Administrativa deberá ir firmada al margen y al calce por cada una de los que en ella intervinieron, entregándoseles un tanto del Acta Administrativa a cada uno de los que en ella intervinieron, el Acta deberá señalar fecha, día y hora del término de la diligencia, así como el hecho de haberse realizado en forma continua o que por la amplitud de los actos investigados y el número de testigos tanto de cargo como de descargo se haya interrumpido, se tendrá que señalar nueva fecha y hora para su continuación.

Fracción V.- Finalizada la elaboración del Acta Administrativa, la Dependencia, Unidad Administrativa, Órgano Político-Administrativo, Órgano Desconcentrado y

Entidad de la Administración Pública Distrito Federal de que se trate, a través del o los funcionarios responsables de elaborar el procedimiento de baja, deberán enviar a la Dirección General de Política Laboral y Servicio Público de Carrera el Original del Acta Administrativa, sus anexos y copia simple del expediente del trabajador para que emita el dictamen correspondiente.

Facción VI.- En los casos a que se refiere la fracción V del artículo 30, así como el artículo 145, ambos de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma entidad federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere fracción V del artículo 30 de las Condiciones Generales, el Titular de la dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello esta conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

Facción VII.- La Dependencia, Unidad Administrativa, Órgano Político-Administrativo, Órgano Desconcentrado y Entidad de la Administración Pública del

Distrito Federal de que se trate deberá remitir a su vez, una copia simple del procedimiento instaurado al trabajador a la Contraloría Interna que corresponda para que la misma, le de seguimiento al procedimiento disciplinario.

Fracción VIII.- Una vez que la Dirección General de Política Laboral y Servicio Público de Carrera emita el dictamen correspondiente y remita el mismo a la Dependencia, Unidad Administrativa, Órgano Político-Administrativo, Órgano Desconcentrado y Entidad de la Administración Pública del Distrito Federal de que se trate, esta última, deberá demandar el cese de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dentro de los 4 meses siguientes a la fecha en que se tuvo conocimiento de los hechos constitutivos de causal de cese, de lo contrario quien no agote los términos y el procedimiento señalado, será responsable de los daños y perjuicios que se ocasionen al erario público por esta omisión y será sancionado conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y por tanto, será la Contraloría Interna que corresponda quien iniciará el procedimiento disciplinario aplicable”.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El trabajador en México ha pasado por situaciones de hambre, explotación, falta de protección y una serie de fenómenos sociales y políticos. Durante trescientos años de dominación española existían los ricos y los miserables, siendo éstas las únicas clases sociales existentes. Una de las causas que dieron origen a la Independencia fue el desarrollo que alcanzó la Nueva España. La evolución del trabajo, sigue dándose a través del desarrollo de nuestra Nación, teniendo su fundamento principal en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los apartados "A" y "B" que lo integran.

SEGUNDA. La presión política y las condiciones miserables de los empleados públicos obligaron al Estado a legislar y expedir normas protectoras que otorgaran beneficios a la clase trabajadora al servicio del Estado, situación que finalmente se cumplió y fue cuando el 27 de diciembre de 1963 se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, misma que otorga beneficios a los trabajadores al servicio del estado, pero también le otorga derechos y obligaciones, así como la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver conflicto entre el Estado y sus trabajadores.

TERCERA. El Derecho del Trabajo mexicano se basa en reglas de estructura filosófica, ética y jurídica que, en una u otra forma, están presentes en todas y cada una de sus instituciones; es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones obrero-patronales de trabajo para producir equilibrio, justicia social y resolver los conflictos que surjan con motivo de ella, que encuentra su fundamento legal en lo establecido por el artículo 123 de nuestra Carta Magna. En síntesis, el Derecho del Trabajo no es más que la historia del hombre por alcanzar la libertad y el respeto a su dignidad, regido bajo los principios de igualdad, libertad y estabilidad laboral. El Derecho del Trabajo no es, por tanto, otra cosa que la historia del hombre por alcanzar la libertad y el respeto a su dignidad.

CUARTA. El principio fundamental de igualdad en el Derecho del Trabajo se refiere a que no puede haber distingo alguno por motivos de edad, sexo, raza, nacionalidad, religión y política. Tanto la libertad de trabajo como la igualdad en el mismo, son dos principios fundamentales que se complementan y que constituyen verdaderamente la razón de ser del derecho laboral.

QUINTA. Respecto a la jurisprudencia, podemos señalar que ha sido un medio trascendental de elaboración y precisión del Derecho del Trabajo. Es un medio excelente de integración del derecho, cuando es sabia y honesta. Una jurisprudencia cambiante, falta de principios o poco honesta, perjudica la evolución jurídica y no favorece a ninguna clase social, pues lo que hoy le concede es caprichoso y puede desaparecer al día siguiente.

SEXTA. La relación laboral es el vínculo entre trabajadores y patrones que generan derechos y obligaciones para ambas partes, como consecuencia de la prestación de un trabajo personal, subordinado y remunerado. La relación jurídica del trabajo burocrático se refiere a la incorporación del trabajador a la unidad burocrática por el nombramiento o por aparecer en listas de raya. Esta relación se rige por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional. En el ámbito del derecho netamente laboral, los sujetos de la relación de trabajo son cambiantes en cuanto al patrón. Por lo tanto, esta relación es compleja y heterogénea, y por lo mismo su origen está en cualquier acto, inclusive se presume su existencia.

SÉPTIMA. Políticamente no está cancelado el camino a los partidos y sindicatos para que en lo posible sea unificada la legislación a partir del original sentido del artículo 123 constitucional y no sean considerados los burócratas como trabajadores de excepción en tratándose de ciertos derechos, ya que si bien a los servidores públicos se les aplica una terminología propia del Derecho del Trabajo, ésta queda reducida a vocablos, a la mera forma, pero su esencia es distinta al espíritu que anima los preceptos reglamentarios del apartado A mencionado.

OCTAVA. Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores y que puede ser representado por los directores generales, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración y que se obligan en la misma medida que los patrones.

NOVENA. El salario es la principal fuente de ingreso que tiene el trabajador por medio del cual satisface sus principales necesidades, entre ellas, la alimenticia.

DÉCIMA. El nombramiento es el documento que constituye el acto condición que formaliza la relación entre el estado y sus trabajadores, acto que entraña por un lado, la designación de la persona que deberá ocupar el cargo y por el otro, la aceptación de ese sujeto de cumplir y aceptar las condiciones, obligaciones y derechos en los términos que la ley y las disposiciones aplicables le determinen, aun cuando no se encuentren contenidas en un solo ordenamiento legal, pues de hecho podemos encontrarlas en diversos ordenamientos de todas las jerarquías, en las normas reguladoras de la función pública, desde nuestra Carta Magna hasta circulares y decretos.

DÉCIMA PRIMERA. En cuanto al funcionario público o servidor público, podemos concluir que: el primero, es un sujeto con una mayor responsabilidad administrativa que tiene un nivel técnico y/o administrativo acreditado, son designados por un tiempo determinado y su retribución es alta, es un servidor gubernamental, designado por disposición de la Ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de gobierno y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, el segundo, es el sujeto que presta un trabajo de servicio a la comunidad, de menor jerarquía, disfrutan de permanencia en el empleo y su remuneración no es alta como la de los funcionarios públicos.

DÉCIMA SEGUNDA. En algunas situaciones, la relación laboral se puede terminar cuando el Estado aplica el poder disciplinario a su personal a través de resoluciones administrativas que tienen como finalidad la de determinar sanciones

graves como cesar los efectos del nombramiento de aquellos trabajadores al servicio del Estado que realizan conductas prohibidas, no cumplen con sus obligaciones, por incurrir en responsabilidades administrativas, entre otras causas, trayendo como consecuencia, la sanción contemplada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos e incluso por las Condiciones Generales de Trabajo según sea el caso.

DÉCIMA TERCERA. El acto administrativo es la manifestación de la voluntad realizada por la autoridad administrativa competente con el fin de satisfacer las necesidades colectivas y para lograr una eficiente prestación de los servicios públicos que solamente le compete prestar al Estado, mientras que el procedimiento administrativo es el cause formal de estos actos que concretan la actuación administrativa realizando un fin determinado.

DÉCIMA CUARTA. Las resoluciones administrativas son las manifestaciones de la voluntad de la autoridad administrativa dentro de sus atribuciones conferidas por la ley aplicable. Estas manifestaciones deben estar fundadas y motivadas, ya que crean, reconocen, confirman, modifican o extinguen derechos y obligaciones.

DÉCIMA QUINTA. Es importante hacer notar que las disposiciones del Apartado "B" contienen los derechos mínimos de que deben gozar los servidores públicos con motivo de la relación establecida; esta característica, de consagración constitucional de los principios fundamentales, es propia del Derecho del Trabajo considerado éste como un derecho social.

DÉCIMA SEXTA. La legislación burocrática es más tutelar del empleado público que las leyes laborales para el empleado privado, pues los efectos del nombramiento del burócrata fuera de las cuatro primeras fracciones en que la relación forzosamente desaparece, la rescisión unilateral por parte del Titular de la

unidad burocrática es inadmisibles, ya que éste tiene obligación de someter el caso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

DÉCIMA SÉPTIMA. Las autoridades cuentan con atribuciones específicas señaladas en diversos ordenamientos legales. La autoridad está obligada a cumplir con cada una de ellas, esto hará que la administración pública funcione correctamente y no haya ningún tipo de omisión por parte de aquella que tenga como consecuencia alguna responsabilidad administrativa. Los trabajadores también cuentan con derechos y obligaciones que deben seguir para poder prestar un servicio eficiente y no tener ningún tipo de problema laboral que termine en una sanción administrativa. Si los sujetos de la relación laboral cumplen y respetan sus derechos, facultades y obligaciones, se podrá alcanzar una armonía laboral que se verá reflejada en la prestación de los servicios.

DÉCIMA OCTAVA. La Oficialía Mayor es la autoridad que conduce las relaciones laborales en el Gobierno del Distrito Federal, impone las sanciones administrativas a que se hacen acreedores los trabajadores y determina la terminación de los efectos del nombramiento, de conformidad a lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.

DÉCIMA NOVENA. La Dirección General de Política Laboral y Servicio Público de Carrera, es la autoridad encargada de asesorar y de emitir el dictamen de baja cuando las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Politico-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal buscan cesar los efectos del nombramiento de los trabajadores de base cuando éstos realizan conductas contrarias a la ley y a las Condiciones Generales.

VIGÉSIMA. Muchos Delegados Sindicales no tienen la información ni los conocimientos necesarios para estar en posibilidad de defender correctamente a sus agremiados y cuando se presenta la oportunidad para defenderlos, lo hacen pero de

manera ineficiente, circunstancia que la autoridad aprovecha para envolver al Delegado Sindical y al trabajador para que estos terminen haciendo lo que la autoridad quiere.

VIGÉSIMA PRIMERA. En el caso del Gobierno del Distrito Federal, cada tres años se revisan las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal y son depositadas en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que tengan validez oficial, por lo tanto, es imprescindible que cuando se vuelvan a revisar, las autoridades que intervienen en la formulación de las mismas y el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal acuerden agregar a las Condiciones Generales un procedimiento que sea transparente y justo y que permita que el cese de los efectos del nombramiento de los trabajadores de base del Gobierno del Distrito Federal se realice apegado a derecho y no se deje a los trabajadores en estado de indefensión, que tengan una adecuada defensa por parte del Sindicato y que las Condiciones Generales de Trabajo sean difundidas entre todos los trabajadores de base para que conozcan sus derechos y obligaciones.

VIGÉSIMA SEGUNDA. El procedimiento debe revestir todos los requisitos de forma y fondo para que tenga un resultado eficaz y no se deje en duda el actuar de las autoridades.

VIGÉSIMA TERCERA. El procedimiento que se propone, deberá ser de observancia general y aplicación obligatoria, pues de lo contrario, el procedimiento que se formule será improcedente y el o los funcionarios encargados de formularlo, pueden llegar a incurrir en responsabilidad administrativa y causar daños y perjuicios al erario público.

VIGÉSIMA CUARTA. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es el órgano encargado de resolver de manera clara y apegada a derecho las demandas para cesar los efectos del nombramiento de los trabajadores que presenten los Titulares de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-

Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal y autorizar a su vez, dicho cese.

VIGÉSIMA QUINTA. Una vez que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje haya resuelto y autorizado de manera clara y congruente el cese por considerar que estuvo justificado, el trabajador no tendrá argumentos para después querer demandar la reinstalación o el despido injustificado por considerar que su cese fue injustificado.

VIGÉSIMA SEXTA. El trabajador cuenta con cuatro meses a partir de la fecha de notificación de su cese para inconformarse, de lo contrario, la acción de que dispone para poder ser reinstalado o indemnizado conforme a la ley, prescribirá.

VIGÉSIMA SÉPTIMA. El Titular deberá poner mucha atención en la elaboración del oficio de cese y tratar de demostrar en juicio que el trabajador efectivamente incurrió en las causales señaladas en el mismo.

VIGÉSIMA OCTAVA. La carga de la prueba para acreditar el cese de los efectos del nombramiento corresponde al Titular y no al trabajador, ya que al expedirse un nombramiento, se debe encontrar justificado el beneficio de la utilidad pública.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1995
- *Derecho Burocrático Mexicano*, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1999
- ALVEAR ACEVEDO, Carlos, *Historia de México*, Tomo II, 5ª ed., México, Ed. Jus, 1979
- ALONSO GARCÍA, Manuel, *Curso de Derecho del Trabajo*, 6ª ed., Madrid, Ed. Ariel, 1980
- CABANELLAS, Guillermo, *Contratos Especiales de Trabajo*, Volumen II, Ed. Ameba, Argentina, 1968
- CASTORENA, J. Jesús, *Manual de Derecho Obrero*, 15ª ed., México, Ed. Porrúa, 1993
- CANASI, José, *Derecho Administrativo*, Volumen I, Ediciones Dephalma, Argentina, 1981
- CAVAZOS FLORES, Baltasar, *Nueva Ley Federal del Trabajo, Tematizada*, Ed. Trillas, México, 1997
- CUE CANOVAS, Agustín, *Historia Social y Económica de México, 1521-1854*, 10ª ed., México, Ed. Trillas, 1992
- DÁVALOS MORALES, José, *Derecho del Trabajo*, 8ª ed., México, Ed. Porrúa, 1988
- *Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo*, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1999
- DE BUEN LOZANO, Néstor, *Derecho del Trabajo*, Tomo I, 4ª ed., México, Ed. Porrúa, 1981.
- *Derecho del Trabajo*, Tomo I, 8ª ed., México, Ed. Porrúa, 1991
- *Instituciones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997
- DE LA CUEVA, Mario, *Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, 6ª ed., México, Ed. Porrúa, 1961, pp. 350-390

- *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, 12ª ed., México, Ed. Porrúa, 1993
- *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, 18ª ed., México, Ed. Porrúa, 2001
- ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, 10a. ed., Madrid, Ed. Tecnós
- FLORIS MARGADANT, Guillermo, *Introducción a la Historia del derecho Mexicano*, 10ª ed., México, Ed. Esfinge, 1993.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 20ª ed., México, Ed. Porrúa, 1979
- *Derecho Administrativo*, 22ª ed., México, Ed. Porrúa, 1982
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Burocracia y Tecnología*, editada por la Alianza Universitaria, España, 1974
- GUTTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, 1ª ed., México, Ed. Porrúa, 1993
- LÓPEZ NIETO Y MALLO, Francisco, *El Procedimiento Administrativo*, España, Ed. Bosch, 1960
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo*, Segundo Curso, México, Ed. Harla 1991.
- MERKL, Adolfo, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Ed. Nacional, 1975
- MOLES CAUBET, Antonio, *Introducción al Procedimiento Administrativo*, CARACAS, 1981
- MORINEAU, Oscar, *El Estudio del Derecho*, México, Ed. Porrúa, 1953
- MOTO SALAZAR, Efraim, *Elementos de Derecho*, 38ª ed., México, Ed. Porrúa, 1992
- MUÑOZ RAMÓN, Roberto, *Derecho del Trabajo*, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1976
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1976
- OLVERA QUINTERO, Jorge, *Derecho Mexicano del Trabajo*, Ed. Porrúa, México, 1988

- RÍOS ESTAVILLO, Juan José, *Derechos de los Patrones*, 1ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000
- RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan N., *Pandectas Hispano-Megicanas, Tomo I*, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991.
- SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo, *Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, Edición de Oficinas de Asesores del Trabajo, México, 1967
- *Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, 13ª ed., México, Ed. Porrúa, 1989
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1998
- SANTOFIMIO, Javier Orlando, *Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez*, UNAM, 2ª ed., 1994
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I, México, Ed. Porrúa, 1997
- KURCZYN VILLALOBOS, Patricia, *Relaciones Laborales en el Siglo XXI*, Serie Doctrina Jurídica Num. 39, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000
- KURCZYN VILLALOBOS, Patricia, PUIG HERNÁNDEZ, Carlos Alberto, *Estudios Jurídicos en Homenaje al Doctor Néstor de Buen Lozano*, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 148, 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9ª ed., México, Ed. Sista
- Agenda de Amparo, 4ª ed., México, ediciones fiscales ISEF, S.A.
- TRUEBA URBINA, Alberto, TRUEBA BARRERA, Jorge, *Legislación Federal del Trabajo Burocrático*, 38ª ed., México, Ed. Porrúa, 1999
- Ley Federal del Trabajo, 12ª ed., México, editada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1996
- CLIMENT BELTRAN, Juan B., *Ley Federal del Trabajo*, 7ª ed., Estado de México, Ed. Esfinge, S.A. de C.V., 1993

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 42ª ed., México, Ed. Porrúa, 2000

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,
www.df.gob.mx/leyes/normatividad.html?materia=1&apartado=15&disp=140

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal,
www.df.gob.mx/leyes/normatividad.html?materia=1&apartado=1&disp=71

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal,
www.df.gob.mx/leyes/normatividad.html?materia=1&apartado=2&disp=90

Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal,
www.df.gob.mx/leyes/normatividad.html?materia=1&apartado=19&disp=251

Estatutos Generales del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal

OTRAS FUENTES

DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal*, 1ª ed., México, Ed. Porrúa, 1983

DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 20ª ed., México, Ed. Porrúa, 1994

SAINZ DE ROBLES, Federico Carlos, *Diccionario Español de Sinónimos y Antónimos*, 8ª ed., España, Aguilar s a de ediciones

Enciclopedia Jurídica Ameba, Cangallo 860 – 34-9801, Argentina, Ed. Bibliográfica Argentina S.R.L.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, España, Ed. Espasa Calpe, 1984

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo IV, UNAM, 14ª ed., México, Ed. Porrúa, 2000

**EL PROCEDIMIENTO DE OBSERVANCIA GENERAL Y APLICACIÓN
OBLIGATORIA PARA DAR POR TERMINADOS LOS EFECTOS DEL
NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES DE BASE DEL
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

ÍNDICE

	Pág
INTRODUCCIÓN.....	V

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DEL DERECHO DEL TRABAJO

1.1. Antecedentes Sociales e Históricos del Artículo 123 Constitucional.....	2
1.2. Antecedentes Legislativos sobre las Relaciones entre el Estado y los Trabajadores a su Servicio.....	10
1.3. Definición del Derecho del Trabajo.....	16
1.4. Principios fundamentales del Derecho del Trabajo.....	17
1.5. Fuentes del Derecho del Trabajo.....	21

CAPÍTULO 2

MARCO CONCEPTUAL

2.1. Diferencias y Semejanzas entre el Apartado "A" y el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.....	32
2.2. Integración y Naturaleza del Derecho Burocrático.....	42
2.3. Concepto de Relación Laboral.....	45
2.4. Elementos de la Relación de Trabajo.....	49
2.5. Nombramiento.....	55
2.6. Funcionario y Empleado Público.....	57
2.7. Terminación de la Relación Laboral.....	59
2.8. Acto y Procedimiento Administrativo.....	60

CAPÍTULO 3
MARCO JURÍDICO

	Pág
3.1. Fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	66
3.2. En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.....	72
3.3. En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	80
3.4. En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	81
3.5. En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.....	82
3.6. En el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.....	85
3.7. En las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.....	86

CAPÍTULO 4

DEL PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA DAR POR TERMINADOS LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES DE BASE DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DE MANERA JUSTA Y APEGADO EN TODO TIEMPO A DERECHO

4.1. Las Resoluciones Administrativas como Resultado para que la Autoridad imponga al Trabajador de Base Sanciones Disciplinarias.....	89
4.2. Atribuciones de los Sujetos que Intervienen en el Procedimiento Disciplinario.....	90
4.3. Derechos, Obligaciones y Prohibiciones de los Trabajadores y Obligaciones y Facultades del Titular.....	97
4.4. Criterios Jurisprudenciales Aplicados en materia de Cese.....	103

4.5. Proyecto de adición del artículo 36 bis a las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal para que los Titulares de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Politico-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal elaboren un procedimiento de Baja Justo y Apegado a Derecho para las partes que intervienen en el mismo.....	111
CONCLUSIONES.....	118
BIBLIOGRAFÍA.....	125