

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

**EL “CONTRATO DE HONORARIOS” EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL, COMO PRÁCTICA SIMULATORIA
PARA EVADIR OBLIGACIONES LABORALES Y DE
SEGURIDAD SOCIAL**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
JORGE ALBERTO HERNÁNDEZ Y PUENTE

ASESOR
LIC. GUILLERMO HORI ROBAINA

MÉXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 2006



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.

“Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto”.

José María Morelos y Pavón
Sentimientos de la Nación

**EL “CONTRATO DE HONORARIOS” EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL, COMO PRÁCTICA SIMULATORIA PARA EVADIR
OBLIGACIONES LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL**

ÍNDICE

Págs.

Introducción.....I

CAPÍTULO I

**DEL DERECHO POSITIVO EN MATERIA DE TRABAJO Y LA SITUACIÓN
LABORAL EN MÉXICO**

1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....1
2. Artículo 123 Constitucional.....5
3. Ley Federal del Trabajo (LFT).....8
4. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE).....14
5. Diagnóstico de la situación laboral en México.....21

CAPÍTULO II

DE LOS ELEMENTOS DEL DERECHO DEL TRABAJO

1. Trabajo.....27
2. Trabajador-Patrón.....31
3. Relación de Trabajo.....35
3.1 Contrato de trabajo.....36
3.2 Nombramiento.....38
4. Subordinación.....40
5. Salario.....42
6. El Estado como patrón.....43

CAPÍTULO III

DEL RÉGIMEN DE “HONORARIOS” EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

1.	La Administración Pública Federal en México y su Ley Orgánica.....	45
2.	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	46
3.	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.....	47
4.	Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).....	48
5.	Decretos Presidenciales.....	50

CAPÍTULO IV

DE LA SIMULACIÓN EN LOS “CONTRATOS DE HONORARIOS”

1.	Definición de contrato.....	52
2.	Contratos de prestación de servicios profesionales.....	55
3.	Honorarios asimilados a salarios.....	58
4.	Simulación y fraude a la ley.....	60

CAPÍTULO V

DE LAS AUTORIDADES DEL TRABAJO ANTE LOS “CONTRATOS DE HONORARIOS”

1.	Criterios aplicados en la resolución de conflictos laborales.....	70
2.	Jurisprudencias.....	75
3.	La Secretaría del Trabajo y Previsión Social ante los “contratos de honorarios”.....	80
	Conclusiones.....	85
	Bibliografía.....	90

INTRODUCCIÓN

Hoy en día, la contratación de personas en nuestro país bajo el denominado régimen de honorarios” o de “prestación de servicios profesionales” se ha convertido en una práctica cotidiana en el ámbito laboral.

Empresas públicas y privadas, universidades, escuelas particulares, ayuntamientos, dependencias y entidades del sector público e incluso diversas instancias del Poder Judicial de la Federación recurren sistemáticamente a esta práctica con el único y deliberado propósito de eludir obligaciones y responsabilidades laborales y de seguridad social, conculcando con ello los derechos de miles de personas que, quizá por el estado de necesidad en que se encuentran y ante el evidente fracaso de las políticas públicas en materia de generación de empleos en los tres niveles de gobierno, se ven obligadas a aceptar condiciones de contratación que no sólo lesionan sus derechos, sino que contravienen las disposiciones legales que rigen las materias laboral y de seguridad social.

El presente trabajo de investigación pretende, entre otros aspectos, aportar elementos para determinar si la contratación de personas que realizan ciertos órganos del Estado al amparo de los denominados “contratos de honorarios” o de “prestación de servicios profesionales” se realiza conforme a Derecho. De manera particular analizaremos los procedimientos de contratación que para estos casos utilizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En el capítulo primero de este trabajo analizaremos los diversos ordenamientos jurídicos que rigen la materia laboral en México, es decir, los convenios de carácter internacional suscritos por nuestro país, el artículo 123 Constitucional y las correspondientes leyes reglamentarias de los apartados A y B, y comentaremos los aspectos laborales más relevantes del informe preparado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, documento en el que se analizan diversos factores de orden económico, tanto a nivel nacional como internacional, y el impacto que éstos han provocado en nuestro mercado de trabajo.

El capítulo segundo estudia de manera específica los elementos del derecho del trabajo, a partir de una serie de definiciones y conceptos de carácter doctrinal, legal y jurisprudencial. En particular se plantean algunos comentarios en relación con el papel que desempeña el Estado mexicano en su carácter de patrón, en las relaciones laborales que sostiene con los trabajadores a su servicio.

En virtud de que el tema central de esta investigación se orienta al estudio de los “contratos de honorarios” en la Administración Pública Federal, en el tercer capítulo se pretende realizar un análisis general sobre las principales disposiciones legales que rigen la actuación de las dependencias y entidades gubernamentales, así como las atribuciones y responsabilidades de los servidores públicos de nuestro país.

Los “contratos de honorarios” se han convertido en un mecanismo que permite a las empresas privadas y a las dependencias y entidades gubernamentales incorporar fuerza de trabajo y evadir obligaciones de carácter laboral y de seguridad social. En el capítulo cuarto analizaremos el contrato en general y sus elementos, y de manera particular dos figuras jurídicas que revisten una importancia especial para los propósitos de este trabajo de investigación: los contratos de prestación de servicios profesionales y los honorarios asimilados a salarios.

Este trabajo de investigación pretende, además, aportar elementos para demostrar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, al celebrar “contratos de honorarios” o de “prestación de servicios profesionales”, incurrir en prácticas simulatorias dado que, en la mayoría de los casos, la relación que se establece con el presunto profesionista tiene todos los elementos de una típica relación laboral.

Finalmente, en el capítulo quinto se analizarán y comentarán los criterios aplicados por una autoridad federal del trabajo de nuestro país, en relación a un caso concreto derivado de una demanda laboral interpuesta por un “prestador de servicios profesionales”, en contra de una entidad de la Administración Pública Federal. Asimismo, se transcriben en este capítulo cuatro jurisprudencias y cuatro tesis en materia laboral pronunciadas tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por los Tribunales Colegiados, en relación con el trabajo de los profesionistas y los contratos de prestación de servicios.

Hemos decidido abordar este tema para el presente trabajo de tesis profesional, convencidos de que es necesario promover las acciones que permitan eliminar las aberrantes interpretaciones del orden jurídico, en el que la simulación se ha convertido en práctica cotidiana para eludir obligaciones, violentando con ello derechos elementales de miles de trabajadores subordinados.

CAPÍTULO I

DEL DERECHO POSITIVO EN MATERIA DE TRABAJO Y LA SITUACIÓN LABORAL EN MÉXICO

Los tratados internacionales constituyen una parte fundamental del marco jurídico de nuestro país. En términos de lo que establece el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Esta disposición ha estado vigente en nuestra legislación desde que el Constituyente de Querétaro promulgó la Constitución el 5 de Febrero de 1917 y su texto ha permanecido sin cambios por espacio de casi noventa años. El máximo tribunal de nuestro país, es decir la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ratificó el alcance de este artículo al sustentar la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, en la que consideraba que efectivamente las leyes federales y los tratados internacionales tienen la misma jerarquía normativa.

Para los efectos del presente trabajo de investigación, resultaría en apariencia irrelevante el orden en que se citan y analizan las principales disposiciones que integran el marco jurídico de nuestro país en materia laboral, a saber: El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 123 Constitucional, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sin embargo, este orden necesariamente debiera establecerse a la luz del nuevo criterio sustentado por la propia Corte Suprema en el año 1999, cuando el Pleno del Tribunal abandonó el criterio utilizado en la tesis P. C/92, adoptando la tesis aislada que a continuación se transcribe, y determinó que la votación era idónea para integrar tesis jurisprudencial:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. (1)

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

(1) www.scjn.gob.mx

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 Seminario 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”.

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.

Registro: 192867
Localización: Novena época

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

De acuerdo con lo anterior, es necesario reconocer que el hallazgo de esta tesis jurisprudencial evidencia el desconocimiento de tan valiosa información al momento de estructurarse el apartado que ahora nos ocupa. Sin embargo, en atención a que el registro del tema y capitulado se realizaron considerando en primera instancia el texto de un tratado de carácter internacional, y en seguida el del artículo 123 Constitucional y las dos leyes federales de la materia, proseguiremos de acuerdo con el registro ya mencionado, conscientes de que no corresponde al criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, en el marco jurídico de nuestro país encontramos la denominada **Ley Sobre la Celebración de Tratados**, reglamentaria del artículo 133 Constitucional, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 2 de enero de 1992, y que tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. En términos del artículo 1 de esta Ley, los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público.

Para los efectos de esta Ley, se entiende por tratado todo convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. Ratificación, adhesión o aceptación es el acto por el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

Precisamente en este marco regulatorio de los tratados fue que nuestro país se adhirió al denominado Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma y ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A del 16 de diciembre de 1966, documento que para los efectos del presente trabajo se transcribe a continuación en la parte conducente:

1. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS,

SOCIALES Y CULTURALES (2)

Preámbulo

Los Estados Partes en el Presente Pacto,

Considerando que, conforme a los principios enunciados en la carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables,

Reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana,

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos,

Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, está obligado a procurar la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en este Pacto, convienen en los artículos siguientes:

Parte III

Artículo 6

“1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”.

(2) www.sre.gob.mx

Artículo 7

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos”.

Artículo 8

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;

c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías”.

Artículo 9

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

La Carta de las Naciones Unidas, de la que México es parte integrante, impone a los Estados la obligación de promover el respeto de los derechos y libertades humanos. En ese sentido, consideramos que nuestro país está jurídicamente obligado a respetar y a hacer respetar los derechos a que se refiere el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a fin de propiciar que toda persona goce de condiciones laborales equitativas, sin distinciones de ninguna especie, y de dignidad para los trabajadores y sus familias.

2. ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

2006: año en que se cumple un siglo de la gesta heroica precursora de los derechos laborales en México. Así se escucha hoy en día la publicidad oficial en los medios electrónicos de comunicación de nuestro país, en evidente alusión al conflicto laboral ocurrido en la población de Cananea, Sonora, durante los primeros días de junio de 1906.

Diversos textos de Historia de México recogen la versión de que la compañía minera Cananea Consolidated Co., que empleaba aproximadamente 5,300 obreros mexicanos y 2,200 norteamericanos, tenía establecidas considerables diferencias salariales según la nacionalidad del trabajador. Ante esta situación de evidente injusticia, el 1° de junio los obreros mexicanos se declararon en huelga e iniciaron una serie de manifestaciones hasta que, por la intervención del ejército, se restableció la “normalidad” tres días después. Los principales dirigentes de la huelga fueron encarcelados.

Este conflicto laboral, aunado al registrado tan sólo siete meses más tarde por trabajadores de la industria textil en Río Blanco, Veracruz, con uno de

los saldos más trágicos que se recuerden, se enmarca en el período relativamente reciente de la historia de nuestro país que derivó en la primera revolución armada del siglo XX y, unos meses después, en la caída de la dictadura Porfirista.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz el país había alcanzado un importante desarrollo en diversos sectores de la economía, y se habían consolidado acciones que permitieron alcanzar una moderna infraestructura hidráulica y de comunicaciones, particularmente la ferroviaria, además de una abundante inversión extranjera, todo ello bajo el lema del “orden y el progreso”; pero nada de ello compensó la explotación de las clases obrera y campesina. La oligarquía gobernante había concebido un México moderno, pero carente de justicia social.

Concluido el movimiento armado, fue necesario adecuar la estructura jurídica a los trascendentes cambios que se acababan de producir. En otras palabras, la Constitución de 1857 no se adecuaba ya a las nuevas condiciones del país, porque la vida había rebasado algunos de sus principios básicos y el marco normativo no correspondía a la nueva realidad nacional.

Es así que fue surgiendo entre los principales jefes Carrancistas la idea de convocar a un Congreso Constituyente que reformara la Constitución de 1857 y, en consecuencia, estuviese a la altura del nuevo México que de la Revolución estaba surgiendo.

El 19 de diciembre de 1916 se presentó a la consideración del Congreso Constituyente el proyecto del artículo 5° de la nueva Constitución, redactado casi en los mismos términos que el artículo respectivo de la ley de 1857:

“Nadie puede 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...”.

De los debates a propósito del artículo 5° habría de surgir el artículo 123, cuando la comisión de Constitución consideró que una de las motivaciones fundamentales de la Revolución Mexicana fue precisamente la injusta situación que prevalecía en materia laboral.

De entre los partidarios de la reforma destaca el discurso planteado por el diputado Alfonso Cravioto, quien en su intervención propuso retirar del artículo 5° lo relativo a los derechos de los trabajadores y redactar un artículo especial que contuviera los derechos que consignaba el proyecto original del artículo 5° y los demás que fueran pertinentes. La crónica del constituyente recoge su intervención en los siguientes términos:

“La comisión debe retirar todas las cuestiones obreras, para que, con toda amplitud y toda tranquilidad, presentemos un artículo especial que será el más glorioso de todos nuestros trabajos aquí, pues así como Francia después de su revolución ha tenido el alto honor de consagrar, en la Primera de sus Cartas Magnas, los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los trabajadores.” (3)

Fue así, en términos generales, como llegó a acordarse la elaboración de las bases sobre legislación del trabajo. Entre las múltiples intervenciones que provocó la discusión de este artículo, se insistía en la necesidad de realizar un estudio más pormenorizado, dentro del poco tiempo de que se disponía, a fin de proponer las bases para la resolución del problema laboral.

Apenas quince días después, la Asamblea conocía del proyecto de legislación obrera que constaba de veintiocho fracciones y contenía principios fundamentales que hoy en día, a casi noventa años de distancia, se mantienen vigentes en el contexto del nuevo siglo: jornada máxima de trabajo, protección a mujeres y menores, descanso semanal obligatorio, salario mínimo y algunas medidas para protegerlo, participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, derecho del trabajador a ser indemnizado en caso de despido injustificado, obligación patronal de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, responsabilidad patronal por accidentes de trabajo, reconocimiento del derecho tanto de obreros como de patronos para coaligarse en defensa de sus intereses y de recurrir a la huelga y al paro, instalación de consejos de conciliación y arbitraje para dirimir conflictos entre el capital y el trabajo, establecimiento de condiciones laborales que pueden llegar a considerarse nulas, aún cuando se estipulen en el contrato, entre otros.

Por otra parte, en la fracción X del artículo 73 del proyecto de Constitución se autorizaba al Poder Legislativo Federal para legislar en toda la República en materia de trabajo. Sin embargo, dos consideraciones orillaron a los constituyentes a no estar de acuerdo con dicha iniciativa: la primera, la convicción de que era contraria al sistema federal; la segunda, que estaban conscientes de que las necesidades de cada entidad federativa eran diversas, por tanto cada una requería una reglamentación diferente.

Así, en el proemio del naciente artículo 123 Constitucional se concedió la facultad para hacerlo tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas locales, en los siguientes términos:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes...”.

(3) ZAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Segunda edición. Ed. PAC. México, 1986, Pág. 154.

El proyecto fue aprobado de manera unánime, apenas con algunas adiciones, entre las que destacan las que se refieren a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, así como la que se refiere a la prohibición de labores insalubres o peligrosas a mujeres y menores.

El maestro Jorge Carpizo sostiene: “Nuestro artículo 123 quiere y promete justicia; justicia a los oprimidos, justicia a las grandes clases sociales que han sufrido, justicia para hacer hombres libres. Y únicamente de hombres libres están constituidos los grandes pueblos”. (4)

A partir de 1917, el texto del artículo 123 Constitucional se ha reformado en múltiples ocasiones. Sin embargo, las instituciones jurídicas que consagra se mantienen vigentes, ya que el espíritu que animó al Constituyente de Querétaro ha permanecido inalterado, pues dichas reformas se han implantado con la finalidad de adecuar las circunstancias cambiantes provocadas por el desarrollo industrial del país a las necesidades de la clase trabajadora.

Sin duda, una de las reformas de mayor trascendencia para el sector laboral, en general, y para el propósito de esta investigación en particular, fue la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 1960, que adicionó el artículo 123 Constitucional con un apartado B, integrado con XIV fracciones, en el que se reconocen los derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión; las XXXI fracciones anteriores pasaron a formar parte del apartado A.

Una de las últimas reformas data del 17 de noviembre de 1982 y se hizo con el propósito de incorporar en el apartado B del artículo 123 Constitucional a los trabajadores bancarios, mediante la adición de la fracción XIII bis, y además se reformó la fracción X del Artículo 73.

La mayoría de los historiadores, tratadistas y especialistas en Derecho del Trabajo en nuestro país coinciden en que los legisladores que llevaron a la Constitución de 1917 los principios de justicia social que años más tarde adoptaron las constituciones europeas y americanas, no sólo fueron innovadores sociales, sino que fueron precursores de un derecho constitucional de tipo social que sus opositores, no obstante su cultura, no acertaron a comprender en toda su magnitud. Sin el sentido realista de aquellos hombres y sin su percepción certera de las garantías a que aspiraban las clases trabajadoras de México, víctimas de una prolongada situación de injusticia, la Constitución de Querétaro no hubiera logrado abrir un cauce económico y social a la solución de los problemas del trabajo.

(4) CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Décima primera edición. Ed. Porrúa. México. 1998. Pág. 81.

El maestro Trueba Urbina sostiene que “estos diputados supieron captar el verdadero sentido social de la Revolución Mexicana, que no fue un movimiento político semejante a las revoluciones europeas del siglo pasado (XIX), sino que llevaba en su entraña, como aspiración indeclinable, la de dar satisfacción al ansia de justicia de la clase trabajadora, que se hubiera sentido defraudada si no se hubiera incorporado al texto de la Constitución de 1917 el reconocimiento de los derechos de los trabajadores, como factores de la producción, que en las Constituciones anteriores habían sido olvidados”. (5)

3. LEY FEDERAL DEL TRABAJO

La aplicación de las normas constitucionales, sobre todo cuando consignan derechos tan importantes como el artículo 123, requiere de su reglamentación, la cual está a cargo del legislador ordinario.

Como ha quedado señalado en párrafos anteriores, el texto original del artículo 123 determinó que las legislaturas de los Estados de la Federación deberían expedir leyes sobre el trabajo, por lo que se expedieron diversas disposiciones en la materia, de carácter local. Sin embargo, se presentaron numerosos problemas que no pudieron resolverse por las autoridades locales, pues cada legislación estatal daba un trato diferente a los trabajadores, y ante las dificultades que esto representó, en 1929 se modificó el proemio del artículo 123, estableciendo que la ley del trabajo sería unitaria y que se expediría por el Congreso Federal.

Al respecto, el maestro Mario de la Cueva dice: “En vista de la multiplicación de las dificultades, el poder revisor de la Constitución modificó en el año de 1929 el párrafo introductorio de la Declaración y propuso una solución: la ley del trabajo sería unitaria y se expediría por el Congreso Federal, pero su aplicación correspondería a las autoridades federales y a las locales mediante una distribución de competencias incluidas en la misma reforma. Así se abrió el camino para la expedición de una ley federal del trabajo aplicable en toda la República”. (6)

Efectivamente, siendo Presidente Interino de la República don Emilio Portes Gil, el propio Ejecutivo Federal propuso la reforma de la fracción X del artículo 73 Constitucional y del párrafo introductorio del artículo 123, para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(5) TRUEBA URBINA, Alberto. El Nuevo Artículo 123. Ed. Porrúa. Primera edición. México, 1962. Pág. 30.

(6) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Sexta edición. Ed. Porrúa. México, 1980. Pág. 53.

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”;

“**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 las leyes sobre el trabajo...”

El proyecto de Código Federal del Trabajo de Portes Gil fue objeto de numerosas críticas al ser discutido en el Congreso y la oposición que encontró entre las agrupaciones de trabajadores y aun de los patrones hizo que fuera retirado. Dos años más tarde, en 1931, se celebró en la Secretaría de Industria una convención obrero-patronal, de donde surgieron ideas que sirvieron para reformar el proyecto de Portes Gil y formular uno nuevo, que ya no llevaría el nombre de “Código”, sino de “Ley”

Finalmente, el 18 de agosto de 1931 se promulgó la primera Ley Federal del Trabajo, vigente a partir del 28 del mismo mes y año; el artículo 14 transitorio de la nueva ley laboral declaraba derogadas todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de los Estados y por el Congreso de la Unión, en materia de trabajo.

En el transcurso de los años subsecuentes, la Ley de 1931 fue objeto de múltiples reformas y adiciones, entre las que destacan las siguientes:

- En el año 1933 se modificaron los artículos relativos a la integración y funcionamiento de las comisiones especiales del salario mínimo.
- Por la Ley del 30 de diciembre de 1936 se estableció el pago del séptimo día de descanso semanal.
- La ley del 17 de octubre de 1940 suprimió la prohibición que los sindicatos tenían de participar en asuntos políticos.
- En el año 1941 se modificaron diferentes preceptos sobre derecho de huelga.
- Por decreto del 29 de diciembre de 1962 se reglamentaron las reformas constitucionales relativas a los trabajos de mujeres y menores, salarios mínimos, estabilidad en el empleo y participación en las utilidades, y se introdujeron modificaciones que reflejaban la tesis de la relación de trabajo.

Una de las principales características de esta Ley es que incorpora como fuente principal de las relaciones de trabajo al contrato, es decir que prevalece la manifestación de la voluntad de los contratantes. Es así que su artículo 17 establecía: “Contrato individual de trabajo es aquél por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra, bajo su dirección y dependencia, un servicio personal mediante una retribución convenida”.

Las disposiciones jurídicas que actualmente reglamentan el apartado A del artículo 123 Constitucional las encontramos en la Ley Federal del Trabajo del 1° de mayo de 1970, que tiene dos antecedentes importantes. El primero, cuando en 1960, siendo Presidente de la República Adolfo López Mateos, se formó una comisión encargada de redactar un anteproyecto de ley en materia laboral que subsanase las deficiencias que acusaba la Ley de 1931. Esta comisión estuvo integrada por el entonces Secretario del Trabajo y Previsión Social, por los presidentes de la Junta Local del Distrito Federal y de la Federal de Conciliación y Arbitraje, y por el distinguido jurista, catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, el maestro Mario de la Cueva.

Este anteproyecto planteaba, en principio, la necesidad de reformar diversas fracciones del apartado A del artículo 123 Constitucional, a fin de propiciar una más justa y eficaz reglamentación del establecimiento de los salarios mínimos; un procedimiento aplicable para determinar el porcentaje de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; la definición sobre la competencia de las autoridades del trabajo, tanto federales como locales, entre otros aspectos.

El objetivo encomendado a la comisión terminó en 1962, y aunque el anteproyecto no adquirió la calidad de ley, sirvió de base para las reformas constitucionales que se generaron ese mismo año.

El segundo antecedente los encontramos en el año 1967, cuando se formó una segunda comisión a propuesta del entonces Presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz, en la que de nueva cuenta participó el maestro Mario de la Cueva. El objetivo, al igual que en el caso anterior, era preparar un anteproyecto de ley del trabajo.

Una vez que el anteproyecto fue discutido por los sectores a quienes interesaba, se envió la iniciativa a las Cámaras, donde de nuevo hicieron acto de presencia las partes interesadas, cada una con su respectiva propuesta. Entre ellas, el sector patronal propuso sólo reformar la Ley del Trabajo de 1931 y objetó de manera rotunda lo relativo a la prima de antigüedad, el concepto de trabajador de confianza, el trabajo a domicilio, entre otros aspectos. Al término de las observaciones realizadas por las partes y por la misma comisión redactora, la iniciativa fue aprobada y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1970, y entró en vigor el 1° de mayo de ese mismo año.

La Ley Federal del Trabajo de 1970, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, es de observancia general en toda la República y rige las relaciones laborales entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo. En su artículo 3º consagra al trabajo como un derecho y un deber sociales, mas no como un artículo de comercio, que 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.

Asimismo, prohíbe que se establezcan distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social. En cuanto a su estructura se encuentra dividida en tres grandes apartados que regulan los siguientes aspectos fundamentales: las relaciones individuales de trabajo, las relaciones colectivas de trabajo y el denominado derecho procesal del trabajo, que como norma de derecho social ejerce una función tutelar de los trabajadores en el proceso laboral, así como reivindicadora, basada en el artículo 123 de la Constitución de 1917.

4. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

La Ley Federal del Trabajo de 1931, en su artículo 2º, establecía que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores se regirían por las leyes del servicio civil que para tal efecto se expedirían. De acuerdo con lo anterior, los servidores públicos fueron excluidos del texto de la Ley, generando con ello inseguridad en el empleo.

Sin embargo, según lo comenta el maestro José Dávalos, “las leyes del servicio civil no se expidieron; los trabajadores del servicio público desarrollaban sus labores en una completa inseguridad jurídica, sujeta siempre a los avatares de la vida política, puesto que a cada cambio de funcionarios, aun los de modesta categoría, eran cesados decenas, cientos o miles de empleados, a efecto de que fueran nombrados en aquellos puestos los amigos del nuevo titular”. (7)

En 1938 se registra el primer intento por regular esta importante materia, cuando se expide el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Sin embargo, no es sino hasta 1960, con motivo de la ya comentada reforma al artículo 123 Constitucional mediante la creación del apartado B, que se incorporan a éste los principios consignados en el viejo Estatuto de 1938. Recordemos que anteriormente este precepto constitucional sólo incluía las disposiciones que luego integrarían el apartado A.

(7) DÁVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda Edición. Ed. Porrúa. México 1991. Pág. 66.

Finalmente, el 27 de diciembre de 1963 se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional.

Es así como nace en nuestro país el llamado “derecho burocrático” que, de acuerdo con un criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “se perfila como rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a asemejarse al laboral”. (8)

Para el maestro Acosta Romero, “el derecho burocrático constituye una rama del derecho laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (federación, estados y municipios), así como los derechos y obligaciones que de ella surjan”.

Se ha criticado la incorporación de estos preceptos en una ley fundamental, al señalarse que podría contener solamente bases o principios generales, dejando su desarrollo a la ley secundaria, en este caso a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sin embargo, diversos tratadistas coinciden en la opinión de que el legislador estimó preciso elevar numerosos mandamientos al rango de la Constitución para proteger de mejor manera los derechos de los trabajadores.

El maestro Tena Ramírez sostiene que “los preceptos relativos a los derechos de los trabajadores, que deberían figurar en ordenamientos secundarios, fueron incluidos en la norma suprema para conferirles un rango superior al de las leyes comunes”. Para valorar esta situación es necesario recordar el principio de supremacía constitucional a que se refiere el artículo 133 de la Carta Magna, mismo que fue comentado al inicio de este capítulo.

El artículo 123 Constitucional establece que el Congreso de la Unión deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán, en lo que se refiere al apartado B de dicho precepto, entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Para tal efecto, el artículo 3 de la ley reglamentaria, es decir la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), señala que “trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

He aquí un elemento importante para diferenciar el derecho burocrático del derecho laboral en general: el nombramiento. A reserva de realizar un análisis mucho más detallado en el siguiente capítulo de esta investigación, señalaremos por ahora que esta figura constituye un acto jurídico por medio del cual se designa a una persona como servidor público para el cumplimiento de ciertas funciones, servicios o actividades.

(8) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII, mayo de 1998. Pág. 581.

El maestro Trueba Urbina considera que la relación se establece directamente entre el órgano estatal y el servidor público, porque los titulares de las dependencias son únicamente representantes del órgano estatal.

Por otra parte, la LFTSE en su artículo 12 establece lo siguiente:

“Artículo 12. Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo”.

Sin embargo, para los efectos de la presente investigación resulta de particular importancia lo dispuesto en el artículo 8 de esta Ley, ya que es allí donde identificamos una de las primeras alusiones al personal sujeto al pago de honorarios. El artículo dice a la letra:

“Artículo 8. Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y **aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios”.**

5. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN LABORAL EN MÉXICO

Como parte de la estructura de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Secretario General del máximo organismo internacional creado en 1945 al finalizar la II Guerra Mundial cuenta, entre otras, con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), que tiene por objeto la protección y la promoción de los derechos humanos en el mundo.

En el concepto del Secretario General de la ONU acerca de un sistema de protección de los derechos humanos, la Constitución y las leyes de un país deberían ser el reflejo de las normas internacionales de los derechos humanos y sus tribunales deberían actuar de conformidad con estas leyes.

Asimismo, el Secretario General de la ONU ha expresado que cada país debe monitorear la situación de aquellos grupos de la población que se encuentren en situación de vulnerabilidad, con miras a detectar posibles injusticias y poder detenerlas antes de que estallen en disputas o conflictos.

En este contexto fue que en abril de 2002, el gobierno mexicano firmó un Acuerdo de Cooperación Técnica con la OACNUDH, cuyo objetivo consistió en la elaboración de un **Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México** y se estableció una representación de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

Para los efectos de la presente investigación, hemos considerado necesario y conveniente incorporar en este capítulo parte de este **Diagnóstico** dado a conocer el 8 de diciembre de 2003 por el representante de la OACNUDH en México, Anders Kompass, pues a partir de la metodología que se utilizó, basada en consultas, foros y trabajo de campo, y preparado por consultores nacionales en varios temas de la vida nacional, refleja de manera imparcial la realidad actual de nuestro país, particularmente en lo que se refiere al entorno económico y su necesaria vinculación con la situación laboral, tanto en el sector público como en el privado.

La primera parte del **Diagnóstico** se ubica en el contexto de la globalización, al señalar que las transformaciones de México se vinculan con los cambios experimentados a nivel mundial, donde las relaciones dominantes pasaron de un modelo bipolar hacia un modelo hegemónico caracterizado por la economía de mercado y el impulso de la economía globalizada.

El modelo de globalización de la economía de mercado se ha venido impulsado mediante las condiciones establecidas en los acuerdos de los países pobres y en desarrollo de todo el mundo, con organismos financieros internacionales, para atender los problemas de deuda externa de la década de los 80. También ha operado a través de las condiciones establecidas en tratados y acuerdos de libre comercio promovidos en los años 90's.

Desde el punto de vista político y social, el **Diagnóstico** considera que se ejerció presión externa a fin de promover la modernización política instaurando regímenes democráticos y auspiciando reformas a los sistemas de justicia y a los marcos legales, a fin de garantizar la seguridad de la propiedad privada y las inversiones extranjeras, las patentes y los derechos de autor. Se promovió también la flexibilización de las relaciones laborales internas con el fin de reducir los costos laborales y elevar los rendimientos de la inversión. Con estas medidas se cambió el modelo social que operó en varios países de occidente desde principios del siglo XX y se redujeron las responsabilidades de los empleadores y de los gobiernos respecto de los trabajadores y sus familias.

La segunda parte del **Diagnóstico** se refiere a las transformaciones del modelo económico, social y político que iniciaron en México durante la década de los 80. El documento señala que a partir de un Estado fuertemente endeudado, autoritario y crecientemente corrupto e ineficiente, se impulsó desde distintas corrientes sociales y políticas el paso a una sociedad abierta, democrática, con mayor participación ciudadana y ávida de cambios que

redujeran el centralismo y la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos.

En lo económico, el cambio significó el paso de una economía volcada hacia el mercado interno, que tenía como motor principal del crecimiento a la inversión y el ahorro públicos, a una economía abierta, orientada a la exportación, principalmente con un modelo maquilador basado en la inversión privada nacional y extranjera.

Se asumieron como objetivos centrales de la política económica el abatimiento de la inflación y el mantenimiento del equilibrio de las finanzas públicas con la justificación de que el cambio de modelo requería de equilibrios y estabilidad macroeconómica, y argumentando que el nivel de endeudamiento externo había llevado a una crisis sin precedente a la economía mexicana en 1982 y que los procesos de elevada inflación, además de la inseguridad que significaban para la inversión, se constituían en un impuesto sobre los sectores asalariados pobres.

Todos los instrumentos de política económica se alinearon y subordinaron a un manejo estricto y centralizado para alcanzar los objetivos enunciados y se generaron los pactos necesarios con las centrales obreras históricas y las cámaras empresariales.

En esta etapa se registró una reducción importante de la participación del Estado mexicano en la propiedad de empresas públicas, las cuales fueron adquiridas mayoritariamente por inversionistas privados externos. Además, se redujo su participación en la inversión total, cayó fuertemente la participación del presupuesto en el PIB, se abatió la demanda y el consumo del sector público y su participación en la generación de empleos.

Como consecuencia, bajaron los ingresos medios de los trabajadores del sector público, aumentó la presencia de relaciones precarias de trabajo (contratos temporales, eventuales y a lista de raya) de ese sector y dejó de ser un importante oferente de puestos de trabajo.

Al ser el gobierno mexicano un empleador importante, al asignársele una alta prioridad al equilibrio de las finanzas públicas y por el interés de competir en una economía globalizada con mano de obra barata, su fue generando una modificación fundamental en la conducta de de las autoridades laborales; de tutelar los intereses de los trabajadores en relaciones asimétricas, pasaron a jugar un papel de contención de las demandas, contuvieron de manera autoritaria el aumento de los salarios directos, limitaron el derecho de huelga , y protegieron y alentaron el control sindical ejercido por las viejas centrales y confederaciones obreras.

Así como anteriormente el modelo de desarrollo estabilizador y la industrialización del país cayeron sobre las espaldas de la población ocupada en las actividades agropecuarias, la transformación de la estructura productiva nacional hacia una economía abierta se realizó mediante una violación sistemática de los derechos laborales de gran número de trabajadores.

Durante el período 1991-2002 los mercados laborales en México registraron cambios que incrementaron los trabajos más precarios: mientras que el sector informal de la economía empleaba a 10.3 millones de personas en 1991, para 2002 lo hacía con 17.2 millones; en tanto que la ocupación en el sector formal cambió de 12.1 a 15.8 millones de personas, y el sector agropecuario descendió de 8.2 millones a 7.2 millones.

Lo anterior trajo como consecuencia un cambio de estructura en la ocupación, ya que el sector informal de la economía pasó de representar 33.7% en 1991 a 42.8% en 2002, mientras que el sector formal conservó su participación, pues en 1991 representaba 39.5% y para el último año de referencia se ubicó en 39.3%. El sector agropecuario disminuyó drásticamente su participación al pasar de 26.8% en 1991 a 17.9% en 2002.

Por primera ocasión en la historia reciente de México, la ocupación en actividades informales es mayor a la ocupación en el sector formal de la economía. Es probable que el desalojo de más de un millón de trabajadores del sector agropecuario explique el crecimiento del sector informal y las presiones inéditas en las migraciones hacia Estados Unidos.

Estimaciones realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) durante 2002 señalan que “el flujo neto anual de migrantes hacia Estados Unidos se ha multiplicado, en términos absolutos, más de 13 veces en las últimas tres décadas y media, al pasar de un promedio anual de 29 mil personas en la década de los 60 a cerca de 360 mil por año en el segundo quinquenio de los 90's, y a cerca de 400 mil en los primeros cuatro años del presente siglo.

Como consecuencia de esta dinámica, se estima que la población nacida en México que vive en Estados Unidos alcanzó en junio de 2000 alrededor de 8.8 millones de personas, de las cuales 3.5 millones se encontraban en situación de indocumentadas.

Lo anterior, ha dado lugar a la formación de una comunidad de origen mexicano de magnitud considerable, que ascendía en 2003 a 26.7 millones, de los cuales cerca de 16.8 millones corresponden a los nacidos en Estados Unidos de ascendencia mexicana y 9.9 millones a la población nacida en México residiendo de manera autorizada o no autorizada en aquel país, lo que equivale al 9% de la población total de México y al 3.6% de la Unión Americana. (9)

(9) www.conapo.gob.mx

Es así que México se ubica entre los países con excedentes de fuerza de trabajo que no logran un crecimiento económico sostenido y con las características necesarias que permitan el traslado de trabajadores en sectores de baja productividad hacia actividades del sector formal de la economía. Ésta es también una de las causas de la desigualdad y la pobreza en el país.

La tasa de desempleo abierto total en el país se elevó de 2.5% en 1988 a 4.7% en 1995, como resultado de la crisis de ese año. En los años siguientes este indicador registró una tendencia a la baja hasta 2000, en que fue de 2.6%. A partir de entonces nuevamente ha subido, hasta alcanzar 3.90% en agosto de 2003, 3.63% en junio de 2004 y 4.04% en julio de 2005. Durante el primer trimestre de 2006, la tasa de desocupación nacional se ubicó en 3.5% de la población económicamente activa. (10)

Por lo que se refiere a la evolución de los salarios, el **Diagnóstico** revela que para que una familia de trabajadores de salario mínimo alcance un nivel de ingreso equivalente al que tenía en 1980, actualmente necesita que trabajen tres de sus miembros. La experiencia en el deterioro del poder adquisitivo de los salarios mínimos es casi única en toda América Latina, pues sólo en El Salvador ocurrió algo semejante.

La precariedad del mercado de trabajo y las bajas retribuciones que en él se pagan son causa importante del crecimiento de la economía ilegal y criminal. El incremento de las actividades ilegales, desde el contrabando, pasando por el robo de automóviles, casas-habitación, empresas y personas, la corrupción de cuello blanco, los secuestros y la producción y venta de estupefacientes y de material pornográfico, hasta el tráfico de órganos y seres humanos, sin que se tengan estimaciones ciertas, se han convertido en fuentes de ingreso para una cantidad importante de personas.

En un reporte de la Cámara de Comercio del Distrito Federal, apoyado en cifras del INEGI, se concluyó que 40% de las ventas en la Ciudad de México son de contrabando y mercancía pirata. Asimismo, cifras de la Concamín estiman que 40% de los juguetes y software que se venden en México son de contrabando y la industria discográfica ha emitido informes de que sólo el 33% de los discos que compra el público son originales.

Una economía en donde las actividades delictivas se constituyen en fuente importante de ingresos de la población, genera sus propios sistemas de protección y complicidad, y corrompe y penetra paulatinamente las estructuras del Estado.

De acuerdo con el **Diagnóstico**, un obstáculo estructural para avanzar en el respeto y cumplimiento de los derechos laborales tiene relación con el papel de empleador que desempeña el propio Estado mexicano, que antes de la crisis

(10) www.inegi.org.mx

de los años 80's se había convertido en un gran oferente de puestos de trabajo. Uno de los cambios estructurales de los pasados 20 años ha consistido en reducir los compromisos laborales del Estado y su participación en la generación de empleos.

Las relaciones laborales en el gobierno mexicano se han caracterizado, en la etapa de ajuste y reestructuración, por un proceso de precarización de las condiciones de trabajo, principalmente por la reducción de los salarios reales y un aumento de contrataciones temporales, por honorarios, eventuales o a lista de raya, sin prestaciones. Es decir, los derechos laborales de muchos trabajadores de gobierno son sistemáticamente violados: no gozan de estabilidad, no tienen derecho a una indemnización cuando se prescinde de sus servicios, no gozan de prestaciones en general y menos las negociadas en los contratos colectivos; las horas de trabajo en ciertos niveles de la estructura son superiores a las definidas por la ley. Además, los trabajadores de gobierno y de las empresas públicas se enfrentan al empleador, que ejerce el control de las instituciones de procuración e impartición de justicia laboral.

Se multiplicaron la terminación de contratos sin indemnización, las jubilaciones tempranas sin autorización del trabajador y con pensiones disminuidas, la carencia y pérdida de prestaciones, por parte de trabajadores de las instituciones y empresas públicas.

Los trabajadores enfrentan una total indefensión en materia de conflictos de trabajo, debido a la subordinación, de hecho, de la justicia laboral al Poder Ejecutivo, la carencia de atribuciones de las comisiones de derechos humanos en la materia y los elevados niveles de corrupción en la administración de justicia laboral.

Como consecuencia, al ser un empleador incumplido y dar prioridad a los equilibrios macroeconómicos, las intervenciones del gobierno en el mundo de las relaciones laborales privadas dejaron de ser de conciliación y arbitraje y de tutela de los trabajadores, como lo marcan la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, para pasar a privilegiar la protección de los intereses patronales.

El círculo de violaciones a los derechos laborales se cierra con las limitaciones impuestas por el Estado mexicano, mediante una "reserva" a los derechos previstos en el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respecto a la libre sindicación, el ejercicio del voto libre y secreto, y el derecho de huelga.

Sin duda, este segmento del **Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México** nos brinda, con objetividad e imparcialidad, una visión clara de la problemática económica de nuestro país durante los últimos 25 años, sus efectos en el mercado de trabajo y las consecuentes violaciones de

los derechos laborales de los trabajadores tanto en el sector público como en el privado. El documento concluye, de manera contundente, en los siguientes términos: veinte años de desmantelamiento del Estado, de privatización de las empresas públicas, de apertura del mercado, de control inflacionario, de presupuestos equilibrados, de competencia desleal a los productores nacionales, de eliminación de subsidios, de contención salarial, entre las políticas económicas más destacadas, han determinado cambios en la estructura productiva del país que ha tenido profundas repercusiones en los niveles de vida y en los derechos económicos, sociales y culturales de las personas y de sus familias.

CAPÍTULO II

DE LOS ELEMENTOS DEL DERECHO DEL TRABAJO

1. TRABAJO

El trabajo es tan antiguo como el hombre mismo. No sin razón se afirma que la historia del trabajo es la historia de la humanidad. Sin embargo, es importante señalar que si bien el concepto va ligado a la historia del hombre, este no es el caso del Derecho del Trabajo, pues como lo indica el maestro Mario de la Cueva, “en los siglos de la esclavitud no pudo surgir la idea del Derecho del Trabajo, porque implicaba una contradicción insalvable, ya que el esclavo era una cosa, que como tal no podía ser titular de derechos”. (11)

El origen etimológico de la palabra “trabajo” es hasta cierto punto incierto. Algunos autores señalan que proviene del vocablo latino *trabs*, *trabis*, que se traduce en una traba para los individuos porque siempre lleva implícito el despliegue de determinado esfuerzo. Por otra parte existe la teoría que sostiene que el concepto proviene del griego *thilbo*, que significa apretar, oprimir o afligir.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española lo define como una ocupación retribuida; cosa producida por una gente; cosa producida por el entendimiento; esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza. Se usa en contraposición de capital.

Quizá una de las definiciones que más se acerca a nuestra idea de trabajo es la del maestro Néstor de Buen, quien lo considera “sinónimo de actividad provechosa, de esfuerzo dirigido a la consecución de un fin valioso”. (12)

El artículo 3° de la Ley Federal del Trabajo en vigor consagra al trabajo como “un derecho y un deber sociales, mas no como un artículo de comercio, que 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”.

Por otra parte, es importante señalar la definición que de este concepto nos da el segundo párrafo del artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo, que a la letra dice: “Para los efectos de esta disposición se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerida por cada profesión u oficio”.

(11) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Pág. 5.

(12) DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Décima edición. Ed. Porrúa. México, 1997. Pág. 19.

El trabajo es, sin duda, una característica que distingue al ser humano del resto de los seres vivientes, toda vez que es inherente a la propia naturaleza del hombre, tiene por finalidad la creación de satisfactores y requiere necesariamente del esfuerzo de quien lo ejecuta.

2. TRABAJADOR – PATRÓN

Mucho se ha discutido sobre la idoneidad del término **trabajador** frente a otras probables denominaciones, pero quizá esta discrepancia se supere si se considera lo que al respecto señala el Diccionario Jurídico Mexicano cuando establece que “terminológicamente frente a la utilización indiscriminada de las voces obrero, empleado, prestador de servicios o de obras, dependientes, etc., la denominación *trabajador* responde con precisión a la naturaleza de este sujeto primario del derecho del trabajo, amén de que unifica el carácter de aquéllos que viven de su esfuerzo ya preponderantemente material o intelectual. Ciertamente, este término homogéneo suprime la discriminación aún subsistente en diversos sistemas que regulan mediante estatutos diferentes, la condición del obrero, el empleado y el trabajador”. (13)

Al respecto, la Ley Federal del Trabajo vigente, en su artículo 8° primer párrafo, establece que “trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”. De esta definición se concluye que sólo las personas físicas pueden tener la calidad de trabajador.

Por otra parte, para una mejor comprensión del alcance de esta disposición jurídica, nos parece conveniente y necesario remitirnos al Código Civil Federal, que en su artículo 25 establece que son personas morales las siguientes:

- I. La Nación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidos por la ley;
- III. Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;

(13) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Ed. Porrúa. Décima tercera edición. México, 1999. Pág. 3106.

- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley;
- VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada en los términos del artículo 2736.

Es importante mencionar que la Ley Federal del Trabajo de 1931, en su artículo 3º, establecía que “trabajador es toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo”. La importancia de este comentario radica en el hecho de que la disposición legal en comento no incurría en la precisión de si quien recibía el servicio podía ser persona física o moral, además de que establecía la doble posibilidad de trabajos manuales o intelectuales, cuando todo trabajo supone, en mayor o menor medida, una actividad física e intelectual al mismo tiempo.

La prestación personal del servicio es un elemento inherente a la figura del trabajador, que, generalmente entendida como una obligación de hacer, no puede sustituirse por la de persona diferente, sin consentimiento del patrón.

Al respecto, el maestro José Dávalos dice que “para poder atribuir la calidad de trabajador a un determinado individuo, es necesario, como condición indispensable, que el servicio sea desempeñado por él mismo, en forma personal y no por conducto de otra persona; si el servicio se presta por conducto de otra persona se puede estar frente a la figura del intermediario”. (14)

Para el maestro Trueba Urbina, trabajador es todo aquél que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración. Es él quien, sin duda, rechaza con mayor énfasis el concepto de trabajador que el legislador incorporó al texto de la Ley Federal del Trabajo, cuando señala que éste discrepa del sentido ideológico del artículo 123 de la Constitución de 1917, ya que la exposición de motivos del proyecto establece con toda claridad que las relaciones entre trabajadores y patrones serían igualitarias, para evitar el uso de términos que pudieran conservar el pasado “burgués” de subordinación de todo el que prestaba un servicio a otro.

Por otra parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, también nos da una definición de lo que debe entenderse por trabajador y al respecto establece:

“Artículo 3º. Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

(14) DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Quinta edición. Ed. Porrúa. México, 1994. Pág. 91.

Si bien el legislador incorporó sendos artículos en el texto de la Ley Federal del Trabajo para determinar lo que debe entenderse por trabajador y patrón, respectivamente, nos parece que estos dos conceptos constituyen un binomio indisoluble que regularmente deben estudiarse de manera conjunta. De ahí que hayamos considerado conveniente incorporar a estos dos sujetos primarios de la relación jurídica del empleo en un mismo apartado de este trabajo de investigación. Expuesto lo anterior, pasaremos a analizar lo que la Ley y los especialistas en Derecho del Trabajo consideran debe entenderse por **patrón**.

La Ley Federal del Trabajo de 1970 establece textualmente en su artículo 10° que “patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”.

El artículo 11 de la propia Ley Federal del Trabajo considera a los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento, como representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus relaciones con los trabajadores.

Por lo que se refiere a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no aporta una definición sobre el concepto patrón, aunque es obvio que este papel le corresponde al Estado. Sin embargo, para efectos de la propia Ley, el artículo 2° precisa que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones a que se refiere su artículo 1° y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumen dicha relación.

La teoría de 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 virtud del nombramiento o por aparecer en las listas de raya. Sin embargo, debe señalarse que los titulares de las dependencias tan sólo son representantes del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre éste y el trabajador, de la misma manera que en una empresa privada la relación es entre ésta y sus obreros y no entre éstos y el representante del patrón.

En la parte doctrinal encontramos la definición del maestro Néstor de Buen que nos dice que “patrón es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero, que trabaja en su beneficio, mediante retribución”. (15)

Asimismo, en la obra denominada “40 Lecciones de Derecho Laboral”, el maestro Baltasar Cavazos incorpora el concepto de patrón desde el punto de vista de tres autores distintos:

(15) DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo II. Op. Cit. Pág. 503.

En primer término cita al autor Ernesto Krotoschin, quien lo define como “toda persona física o jurídica que ocupa a uno o varios trabajadores dependientes y en cuyo interés o para cuyos fines éstos prestan servicios”. Por otra parte, Manuel Alonso García dice que “patrón es toda persona natural o jurídica que se obliga a remunerar el trabajo prestado por su cuenta haciendo suyos los frutos o productos obtenidos de la mencionada prestación”. Finalmente se cita la definición que da el maestro Sánchez Alvarado, quien sostiene que “patrón es la persona física o jurídica colectiva que recibe de otro los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros en forma subordinada”. (16)

Un concepto que incorpore los diversos elementos considerados en las anteriores definiciones diría que patrón se entiende como la persona física o moral, que tiene una relación de trabajo con alguna persona física y que se obliga al pago de una retribución económica por la prestación de un servicio o actividad específica en alguna rama material o intelectual, de forma subordinada. Quizá el concepto podría complementarse mencionando que se hace con sujeción a un horario determinado.

3. RELACIÓN DE TRABAJO

En la relación que media entre el patrón y el trabajador cada uno despliega una actividad distinta, pero conjuntas, de alguna manera complementarias, pues mutuamente se conjugan y uno requiere del otro.

En torno a la relación entre trabajador y patrón se han suscitado controversias a fin de determinar su naturaleza jurídica. Unos sostienen la teoría contractualista y otros la relacionista o anticontractualista.

La primera se originó en la teoría civilista, pues los códigos civiles reglamentaban el contrato de trabajo en el cual imperaban los principios de igualdad de las partes y de autonomía de la voluntad. Defiende la postura de que para iniciar cualquier actividad laboral es necesario que exista un acuerdo de voluntades y que cuando un trabajador acepta laborar para otra persona, y juntos convienen que se realice la labor material de que se trate, ha surgido el acuerdo de voluntades que obligará jurídicamente a los dos sujetos.

Por el contrario, la teoría relacionista sostiene que el contrato de trabajo es una institución sin importancia, y que los derechos y obligaciones para el patrón y el trabajador surgen en el momento en que este último comienza a laborar, y por lo tanto resulta intrascendente que se hubiese o no celebrado contrato.

(16) CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho Laboral. Ed. Trillas. México, 1996. Pág. 80.

De esta forma, en el contrato el origen de los derechos y obligaciones a cargo de las partes depende del acuerdo de voluntades, en tanto que en la relación de trabajo, una vez iniciada la prestación del servicio subordinado, automáticamente se aplica el derecho objetivo.

El maestro Mario de la Cueva define la relación de trabajo como “la situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud 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 del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley, y de sus normas supletorias”. (17)

La legislación laboral en México, al introducir la figura de la relación de trabajo, prácticamente hace caso omiso del contrato de trabajo para darle prioridad a la relación laboral. Efectivamente, el título segundo de la Ley Federal del Trabajo, que regula las relaciones individuales de trabajo, en su capítulo I establece disposiciones de carácter general, y en el artículo 20 señala textualmente que “se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario”.

Para el legislador de 1931, contrato individual de trabajo era “aquél por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra, bajo su dirección y dependencia, un servicio personal mediante una retribución convenida”. Sin embargo, este concepto se modificó con la ley laboral de 1970. Efectivamente, la nueva Ley Federal del Trabajo incorpora una nueva definición al señalar lo siguiente:

“Artículo 20. ...

Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquél por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario”.

La tendencia proteccionista hacia la clase trabajadora que mostró el Constituyente de Querétaro, se manifiesta de nueva cuenta en el legislador común de 1970, cuando se incorpora al texto de la Ley Federal del Trabajo la presunción de la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe. Esta presunción, plasmada en el artículo 21 de la ley, así como lo dispuesto en el artículo 26, en el sentido de que la falta de escrito no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas del trabajo pues se imputará al patrón la falta de esa formalidad, constituyen un beneficio evidente para los trabajadores, ya que se encuentran protegidos por las disposiciones de la propia ley.

(17) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Pág. 187.

Para protección del trabajador, el artículo 25 de la Ley establece los “puntos que debe contener el escrito donde consten las condiciones de trabajo:

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del trabajador y del patrón;
- II. Si la relación de trabajo es para obra o tiempo determinado o tiempo indeterminado;
- III. El servicio o servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;
- IV. El lugar o los lugares donde deba prestarse el trabajo;
- V. La duración de la jornada;
 - I. La forma y el monto del salario;
 - II. El día y el lugar de pago del salario;
 - III. La indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la empresa, conforme a lo dispuesto en esta Ley; y
 - IV. Otras condiciones de trabajo, tales como días de descanso, vacaciones, y demás que convengan al trabajador y al patrón”.

Tanto el contrato como la relación de trabajo son formas reconocidas por la ley para que se establezca una relación entre un trabajador y un patrón. Sin embargo, para algunos autores estas dos modalidades no se dan en el derecho burocrático, pues consideran que la voluntad del empleado público es prácticamente inexistente en la determinación de las condiciones de trabajo, además de que no es el contrato el que rige las relaciones laborales entre el Estado y los trabajadores a su servicio. De hecho, ambos están descartados como mecanismos legales por medio de los cuales el Estado puede relacionarse con quienes trabajan para él. Al respecto, existe una tesis jurisprudencial que sostiene que la relación jurídica que se establece con el Estado puede considerarse como un contrato de trabajo *sui generis*, que entraña en realidad un acto administrativo.

Para el maestro Acosta Romero el nombramiento es “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 dependencia”. (18)

(18) ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Segunda Edición. Porrúa. México, 1999, Pág. 339.

Por otra parte, nos parece interesante la definición que nos ofrece el maestro Galindo Camacho, ya que ésta va más allá de una relación laboral en el ámbito federal y la ubica en otros órdenes o niveles de gobierno. Al respecto dice que el nombramiento es “un acto administrativo por medio del cual un aspirante a un puesto público es investido para el ejercicio de una función o para colaborar con ello, y se lleva a cabo en los términos que establece la Constitución de 1917, si se trata de una relación de trabajo entre un Estado miembro de la Federación y sus servidores”. (19)

El Título Segundo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se refiere a los Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares, en su artículo 12 establece textualmente:

“Artículo 12. Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo”.

En consecuencia, las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores no pueden tener como base legal un contrato y no puede existir relación de trabajo sin que previamente se expida el nombramiento correspondiente o que el trabajador figure en las listas de raya de la dependencia estatal.

Es importante señalar que en términos de lo que la propia Ley establece, el nombramiento aceptado por el trabajador lo obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conformes a la ley, al uso y a la buena fe.

Es aquí donde se fortalece la tesis de que tratándose del nombramiento, invariablemente debe estar presente la voluntad de las partes, como en el caso del contrato individual de trabajo, sólo que aquél asume características específicas, pues el Estado manifiesta, por conducto de sus representantes, su deseo de vincularse laboralmente con un particular.

En el propio Título Segundo de la Ley, concretamente en su artículo 15, se establecen los requisitos que deberán contener los nombramientos y al efecto señala los siguientes:

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;
- II. Los servicios que deban prestarse, que se determinarán con la mayor precisión posible;

(19) GALINDO CAMACHO Miguel. Teoría de la Administración Pública. Ed. Porrúa. México, 2000. Págs. 10 y 11.

- III. El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;
- IV. La duración de la jornada de trabajo;
- V. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador;
- VI. El lugar en que prestará sus servicios.

Para una mejor comprensión de la naturaleza jurídica del nombramiento, es necesario remitirse al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que es ahí donde se establecen las facultades del Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los empleados de la Administración Pública, que incluye a los secretarios del despacho, a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y para nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

4. SUBORDINACIÓN

La subordinación es un elemento fundamental en la relación laboral. Es una característica que distingue y marca el punto de diferencia entre otras formas de trabajo, ya que su naturaleza es estrictamente jurídica, porque se da en un estado jurídico y no de hecho.

“En tanto no se ejerza sino un poder de hecho sobre el trabajador no existirá relación de trabajo, sino una especie de servidumbre o esclavitud, y si desaparecidas estas instituciones no existiera sino un simple poder de hecho, no sería posible obligar al trabajador a que obedeciera al empresario. La producción sería imposible, puesto que su éxito o fracaso dependería de la voluntad del trabajador, quien, por no estar jurídicamente obligado, podría negarse a obedecer al patrono. Y a la inversa, no existiendo ni la esclavitud ni la servidumbre, el patrono sólo puede ejercer un poder sobre los trabajadores en virtud de una relación jurídica”. (20)

El Diccionario Jurídico Mexicano define el concepto subordinación como “la sujeción al orden establecido y a quienes en su legítima representación se les debe obediencia. Es también la dependencia disciplinaria de una persona respecto a otra que tiene rango superior. La dependencia en sentido técnico se produce cuando una persona se obliga a prestar trabajo a otra, poniendo a disposición de esta última su fuerza laboral; y si este poder de disposición existe

(20) DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Cuarta edición. Porrúa. México, 1954. Pág. 495.

a favor de un tercero, esto es, del empresario, quien lo ejerce sobre hombres libres, el trabajo que realice será subordinado”. (21)

Para algunos autores, como el maestro Trueba Urbina, si el trabajo es un derecho y un deber sociales, resulta absurdo que para caracterizar la naturaleza del trabajo se tenga que expresar que ese trabajo debe ser subordinado. Asimismo, consideran al concepto subordinación como un resabio de aquella vieja autoridad que tenían los patrones sobre los trabajadores, que recuerda el contrato de trabajo del derecho civil y las *locatios*, donde el patrón era el amo en tanto que el trabajador un esclavo, un subordinado. Finalmente sostienen que la obligación que tiene el trabajador de prestar un servicio eficiente, no entraña subordinación, sino simplemente el cumplimiento de un deber.

El capítulo II de la Ley Federal del Trabajo en vigor, establece en su artículo 134 las siguientes obligaciones que entrañan subordinación:

Artículo 134. Son obligaciones de los trabajadores:

III. Desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estarán subordinados en todo lo concerniente al trabajo;

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado también establece obligaciones que entrañan subordinación, en los siguientes términos:

“Artículo 44. Son obligaciones de los trabajadores:

I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos”.

El maestro Santiago Barajas Montes de Oca sostiene que “la subordinación en el trabajo consiste en que el mismo va a ser dirigido por el patrón bajo ciertas condiciones de tiempo y lugar, y de conformidad con ciertas exigencias productivas establecidas con antelación”. (22)

Para no dejar dudas en cuanto a la importancia que tiene el elemento subordinación dentro de la relación de trabajo, a continuación se transcribe una tesis jurisprudencial que se refiere precisamente a este tema:

(21) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. Pág. 3002.

(22) BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Conceptos Básicos de Derecho del Trabajo. FCE. México, 1996. Pág. 36.

“SUBORDINACIÓN. ELEMENTO ESENCIAL DE LA RELACIÓN DE TRABAJO. La sola circunstancia de que un profesional preste sus servicios a un patrón y reciba una remuneración por ello, no entraña necesariamente que entre ambos exista una relación laboral, pues para que surja ese vínculo es necesaria la existencia de subordinación, que es el elemento que distingue al contrato laboral de otros contratos de prestación de servicios profesionales, es decir, que exista por parte del patrón un poder jurídico de mando correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio, de acuerdo con el artículo 134, fracción III de la Ley Federal del Trabajo, que obliga a desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante a cuya autoridad estará subordinado el trabajador en todo lo concerniente al trabajo”. (23)

Tesis de jurisprudencia de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, 7° Época, Vol. 187-192, 5° Parte, Sección: jurisprudencia, p. 85, reg. 37613.

5. SALARIO

El artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo define al salario como la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo. Para algunos autores, como el maestro José Dávalos, esta es una definición carente de sentido social, ya que considera que salario es en realidad el fin inmediato que persigue el trabajador al momento de poner su energía de trabajo a disposición de un patrón.

Para el maestro Mario de la Cueva “salario es la retribución que debe percibir un trabajador por su trabajo, a fin de que pueda conducir una existencia que corresponda a la dignidad de la persona humana, o bien una retribución que asegure al trabajador y a su familia una existencia decorosa”. (24)

En la legislación mexicana las normas jurídicas relativas al salario tienen rango constitucional y los dos apartados que integran el artículo 123 establecen diversas disposiciones tendientes a su protección. A continuación se transcriben las más importantes:

“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 las leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(23) www.scjn.gob.mx

(24) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Op. Cit. Pág. 297.

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;

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

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

XI. Cuando por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un 100% más de lo fijado por las horas normales...

XXVI. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contratantes, aunque se expresen en el contrato:

a) ...

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las juntas de conciliación y arbitraje;

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

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

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

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

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

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República;

- V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;
- VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes.”

Adicionalmente, tanto la Ley Federal del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentarias de los apartados A y B del artículo 123 Constitucional, respectivamente, establecen disposiciones específicas en materia de protección al salario.

6. EL ESTADO COMO PATRÓN

En la doctrina y en la legislación laboral de nuestro país se identifica a la persona que recibe los servicios personales de un trabajador como patrón, patrono, empleador, empresario, etc. La Ley Federal del Trabajo de 1970, en su artículo 10, adopta el concepto de patrón, que como ya hemos señalado con anterioridad se define como “la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”.

Dos elementos se desprenden de la simple lectura del artículo mencionado:

- El patrón puede ser, indistintamente, una persona física o moral.
- El patrón, persona física o moral, es quien recibe los servicios del trabajador.

Si nos remitimos nuevamente a lo dispuesto en el artículo 25 del Código Civil Federal encontraremos que la Nación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios y demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley tienen el carácter de personas morales, entre otros entes jurídicos.

Para algunos juristas, como Miguel Acosta Romero, existen aún autores que consideran al Estado como sujeto con carácter de autoridad de tipo administrativo en la relación laboral entre el propio Estado y el trabajador burocrático; otros aseveran que reúne las características de un patrón particular. Él se inclina por la primera teoría pues opina que el Estado no puede considerarse como patrón, debido a que no persigue fines de lucro.

El maestro García Máynez define al Estado como “la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio. El poder político se va manifestando en una serie de normas y actos regulados, mientras que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico. (25)

Por su parte, el maestro Morales Paulín lo define como “fenómeno político producto de una realidad jurídica que tiene un ámbito de validez tanto territorial como personal, que es resultado de la racionalidad humana, misma que le otorga un estatuto normativo que tiene vigencia en un territorio y población determinada”. (26)

Ambos tratadistas coinciden en que el Estado tiene un carácter jurídico y jurisdiccional, es decir que está constituido por un conjunto de preceptos normativos que ordenan la vida de la comunidad, con atribuciones que son realizadas por una persona física o un conjunto de ellas, utilizando para su cumplimiento bienes y actos pertenecientes al Estado.

Para fines de este trabajo de investigación, consideramos que efectivamente el Estado Mexicano tiene todas las características legales para que se le pueda considerar patrón en las relaciones laborales que mantiene con los trabajadores a su servicio, independientemente de que no persiga fines de lucro.

Esta no debe ser una condición para que se le considere con tal carácter, pues encontramos el caso de asociaciones civiles creadas para realizar actividades de corte político, científico o artístico, que no persiguen fines lucrativos, o sociedades civiles que si bien pueden perseguir fines de lucro, éstos no constituyen una especulación de carácter comercial, y que no por ello dejan de tener el carácter de patrones en las relaciones laborales que establecen con los trabajadores a su servicio.

(25) GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésimo tercera edición. Ed. Porrúa. México, 1992. Pág. 98.

(26) MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ed. Porrúa. México, 1995. Pág. 73.

CAPÍTULO III

DEL RÉGIMEN DE “HONORARIOS” EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO Y SU LEY ORGÁNICA

En nuestro país existen numerosos y prestigiados tratadistas que se han abocado al estudio de la Administración Pública; numerosos son también los conceptos o definiciones que se han producido sobre el tema. No obstante, consideramos que el alcance de los conceptos que nos ofrecen el maestro Galindo Camacho y el maestro Acosta Romero nos permiten una visión más completa, pues parece que en ellas se integran todos los elementos que participan en este tema de suyo complejo y controvertido. Esta son sus definiciones:

“La Administración Pública es una ciencia de carácter social, que fundándose en los principios del Derecho Constitucional y del Administrativo, formula los suyos propios a efecto de cumplir con los proyectos, programas, planes y aspiraciones elaborados por la ciencia política, para concretarlos por medio de actos jurídicos y materiales, en el marco de la función ejecutiva, para satisfacción de necesidades comunitarias a través de los servidores públicos; atribuciones, tareas, encomiendas o cometidos que corresponden a las facultades que la ley otorga a los órganos que la realizan”. (27)

“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo; tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción en continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”. (28)

Desde el punto de vista formal la Administración Pública es parte, quizá la más importante, de uno de los Poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir del Poder Ejecutivo. La Administración Pública no tiene, como tampoco la tienen ni el Poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.

Ahora bien, el tema de la personalidad del Estado es uno de los más discutidos en la teoría del derecho público. En México, la Suprema Corte adoptó

(27) GALINDO CAMACHO Miguel. *Teoría de la Administración Pública*. Op. Cit. Pág.10.

(28) ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Quinta edición. Ed. Porrúa. México, 1983. Pág. 63.

el criterio de que el “Estado puede manifestarse bajo dos fases distintas: como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados de observancia obligatoria, y como entidad jurídica de derecho civil capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones semejantes a las de las personas civiles” (1917-1965, Segunda Sala, tesis 87).

Por su parte, el maestro Gabino Fraga sostiene que “no tendría inconveniente en admitir la doble personalidad del Estado, si no fuera por que considera que no es necesaria, pues con personalidad única el Estado desarrolla actividades entre las cuales se puede hacer una diferenciación, no por virtud de que provengan de personas diferentes, sino en razón de que en unos casos están sujetas a un régimen de derecho público y en otros al de derecho privado especial o al derecho común”. (29)

El artículo 90 de la Constitución Política establece la forma en que está estructurada la Administración Pública Federal de nuestro país. Al efecto señala que ésta será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Una de las principales características de las Secretarías de Estado es su dependencia directa con el Presidente de la República. Esas dependencias usualmente cuentan con órganos desconcentrados que, dotados de cierta autonomía operativa, auxilian al Ejecutivo en la función administrativa. Por otra parte, los Departamentos Administrativos prácticamente han desaparecido. Unas y otros se rigen por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus reglamentos internos.

La Administración Pública Paraestatal, integrada por las llamadas entidades, comprende organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos públicos e instituciones nacionales de crédito. Estos entes paraestatales cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, están sujetas a control y supervisión en función del sector al que se encuentran agrupadas, y se rigen por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y sus respectivas leyes o decretos de creación, según sea el caso.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue publicada el 29 de diciembre de 1976 con el propósito de regular la forma de organización de la Administración Pública de nuestro país. Antes de la publicación de esta ley, las que reglamentaron el artículo 90 Constitucional fueron la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de 1958, y la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946.

(29) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésimo quinta edición. Ed. Porrúa. México, 1997. Pág. 121.

Esta Ley Orgánica ha sido motivo de severas críticas y ello ha ocasionado múltiples reformas, adiciones y modificaciones relevantes a lo largo de los años, que responden más al criterio del Ejecutivo Federal en turno o al de sus asesores que a factores reales de la Administración Pública del país.

Para efectos de este trabajo de investigación es necesario señalar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no hace alusión a los procedimientos o mecanismos para la contratación de personas. Sin embargo, un elevado número de contrataciones o quizá debamos decir un elevado número de actos de simulación al amparo de los denominados “contratos de prestación de servicios profesionales” o “contratos por honorarios” se realizan al interior de las dependencias y entidades de la Administración Pública; más aún, esta situación anómala e ilegal se extiende a otras esferas del sector público, como el Poder Legislativo e incluso algunas instancias del Poder Judicial de la Federación, ayuntamientos y universidades.

El capítulo II del título segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece la competencia de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y señala que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con 18 dependencias y la mencionada Consejería. Sin embargo, atendiendo los propósitos de este trabajo de investigación, nos limitaremos a transcribir parte del texto de los artículos 37 y 40 de esta Ley, correspondientes a las Secretarías de la Función Pública y del Trabajo y Previsión Social, respectivamente, que a la letra dicen:

“Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;
- VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro, y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones,

arrendamiento, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

XVIII. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y Bis administración de personal”.

“**Artículo 40.** A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos;
- VII. Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento;
- XII. Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo”.

Con la transcripción de estas disposiciones pretendemos identificar y destacar las atribuciones que la Ley asigna a la Secretaría de la Función Pública en materia de contratación y administración de personal que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las que corresponden a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como órgano del Estado dependiente del Ejecutivo Federal, que debe constituirse en garante de que se respete y se dé cabal cumplimiento a las disposiciones del artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias.

2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos reglamenta el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado De las responsabilidades de los servidores

públicos y patrimonial del Estado. De ahí que resulte conveniente hacer una transcripción del artículo 108 Constitucional para analizar detalladamente sus alcances.

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial federal y del poder 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, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las constituciones de los estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios”.

Ahora bien, para los fines de esta investigación es necesario analizar dos conceptos básicos que ayudarán a una mejor comprensión del alcance de estas disposiciones: responsabilidad y servidor público.

El vocablo “responsabilidad” ha sido utilizado en un sinnúmero de ciencias y disciplinas, así como en la vida cotidiana del ser humano. Etimológicamente proviene de la raíz latina *respondeo* y de la voz *responsalis*, cuyo significado es el que responde; en sentido restringido *responsum* significa el obligado a responder de algo o de alguien. (30)

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el concepto “responsabilidad” como deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal; cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado.

(30) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. Pág. 2824.

Hablar de responsabilidad implica la existencia de un vínculo entre el que tiene derecho a recibir y el que está constreñido a dar. En ese sentido, la responsabilidad será la obligación de resarcimiento o cumplimiento que tiene a su cargo un individuo que con su conducta, voluntaria o involuntaria, provoca daños o perjuicios a otra persona, violando disposiciones jurídicas previamente establecidas.

En el derecho mexicano vigente, los diversos tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos son la penal, la civil, la política y la administrativa. Sin embargo, tratándose del concepto “servidor público” es necesario señalar que más allá de lo dispuesto en el artículo 108 Constitucional y otras disposiciones reglamentarias, los ordenamientos legales federales no definen lo que debe entenderse como tal.

El maestro Acosta Romero nos ofrece las definiciones de Petroziello y Rafael Bielsa sobre los conceptos “funcionario público” y “empleado público”. El primero considera que “funcionario sería el que tiene el derecho de mando, de iniciativa, de decisión, y que, por esa causa, ocupa los grados más elevados de la jerarquía; por el contrario, empleado sería el que atiende a la preparación o a la ejecución de las disposiciones que emanan de una autoridad superior y que, por ese motivo, se encuentra en los grados más bajos de la escala jerárquica.” Bielsa nos dice que “funcionario público es el que, en virtud de designación especial y legal, ya por decreto ejecutivo, ya por elección y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejercitar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público; ya sea de actividad jurídica o social”. (31)

Por otra parte, el maestro Serra Rojas plantea una distinción entre el funcionario público de derecho y el funcionario público de hecho. Respecto al primero dice que “es aquella persona que participa de manera legal y normal tanto en la gestión de los servicios públicos como en las demás actividades de la Administración Pública. La primera parte de esta definición corresponde a la escuela moderna del derecho administrativo francés. La propia doctrina expresa que el funcionario público es un agente investido de un empleo permanente comprendido en el cuadro de un servicio público explotado por un organismo público”. (32)

Desde estas definiciones se deduce que un funcionario público de derecho es aquél que reúne los siguientes elementos:

- La ley crea el puesto público con su respectiva esfera de competencia;

(31) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. Cit. Pág. 702.

(32) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Décima edición. Tomo primero. Ed. Porrúa. México, 1981. Pág. 388.

- El funcionario debe reunir las condiciones externas e internas exigidas en la Constitución o en la legislación administrativa;
- La designación debe ser hecha por autoridad competente y apoyada en la ley respectiva.

Al lado de los funcionarios de derecho, la doctrina administrativa considera a los funcionarios de hecho y a los usurpadores. Los primeros se encuentran en una situación anómala por circunstancias diversas: ya sea por tener un nombramiento viciado, ya por carecer totalmente de nombramiento. El usurpador de una función es aquél que ejerce la función sin ninguna investidura.

“Funcionario de hecho es aquél que, en ciertas condiciones, ocupa una función, ejerce la competencia, realiza actos con una investidura irregular y ejerce la función en virtud de una investidura plausible”. La investidura irregular es lo que caracteriza al funcionario de hecho”. (33)

De acuerdo con la doctrina y jurisprudencia francesas, son servidores públicos aquéllos cuyos deberes y atribuciones están fijados en las leyes o reglamentos, de modo que cuando actúan representan formalmente a la Administración Pública en la aplicación de esas leyes o esos reglamentos, con una mayor o menor cantidad, según el lugar en que se encuentren en la jerarquía administrativa.

El 28 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Presidencial que reformó el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la exposición de motivos se estableció la necesidad de sustituir la locución de “funcionario público” por la de “servidor público”, sosteniéndose que la obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficacia y protegiendo los intereses del pueblo, es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión. De tal forma, se unificó la terminología al integrarse en la expresión “servidores públicos” a empleados, trabajadores, funcionarios y altos funcionarios.

Una vez comentados los aspectos fundamentales del artículo 108 Constitucional, podemos abordar los aspectos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que tienen una relación estrecha con el tema central de esta investigación, es decir, con las personas físicas que suscriben “contratos de prestación de servicios profesionales” o “contratos de honorarios” con alguna dependencia o entidad de la Administración Pública de nuestro país.

(33) Idem.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, y en términos de lo que establece el artículo segundo transitorio del decreto, fueron derogados el Título Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, así como los Títulos Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982), únicamente por lo que respecta al ámbito federal. Las disposiciones de Ley de 1982 seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

Lo interesante de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en relación con el tema que nos ocupa, es lo dispuesto en sus artículos 1, 2 y 8, los cuales se transcriben en la parte conducente:

“Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV. Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V. El registro patrimonial de los servidores públicos”.

“Artículo 2. Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y **todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”.**

“Artículo 8. Todo servidor público tiene las siguientes obligaciones:

- XV. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley”.

De acuerdo con los criterios sustentados por la Secretaría de la Función Pública al expedir la “Norma para la celebración de contratos de servicios profesionales por honorarios y el modelo de contrato”, disposición a la que habremos de referirnos con mucho mayor detalle en el siguiente apartado de este capítulo, no existe entre el prestador de los servicios y la dependencia o entidad contratante ninguna relación de carácter laboral.

Esto significa que cualquier persona física que preste sus servicios a una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal al amparo de un “contrato de prestación de servicios profesionales” o de un “contrato de honorarios”, y maneje o aplique recursos públicos federales, también puede ser sujeto de responsabilidad en términos del artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, independientemente del nivel jerárquico que ocupe dentro de la dependencia o entidad contratante. Sin embargo, conforme al ya comentado criterio que sustenta la Secretaría de la Función Pública y al modelo de contrato impuesto al resto de la Administración Pública de este país, no existe relación laboral entre este “prestador de servicios” y la dependencia o entidad pública que lo contrata.

Esta circunstancia necesariamente nos recuerda la condición de los esclavos del siglo XVI provenientes del África negra, que en esa época eran considerados como bienes muebles, sin personalidad jurídica ni política, pero en plena responsabilidad criminal; así como la reflexión del maestro Mario de la Cueva en el sentido de que “quien consiente en la burla de su derecho principia a tener alma de esclavo”.

Por otra parte sería interesante reflexionar y profundizar en el hecho de que el artículo 108 Constitucional señala puntualmente a los servidores públicos que pueden ser responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, y que una ley reglamentaria, como es el caso de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, incorpora otros sujetos de responsabilidad que no están previstos en la ley fundamental. De resultar válida esta consideración, se contraviene el principio de que “una ley secundaria no puede estar por encima de la ley suprema”; a menos de que se considere que quien presta sus servicios al amparo de un “contrato de prestación de servicios profesionales” o de un “contrato de honorarios” en una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, en realidad ocupa un cargo, empleo o comisión, sea cual fuere la naturaleza de éste.

3. LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

El 30 de marzo de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, reglamentaria de los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Asimismo, en términos de lo dispuesto en el artículo segundo transitorio de este Decreto, se abrogó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Para los fines de este trabajo de investigación resultan de gran relevancia una serie de disposiciones que esta nueva Ley introduce al marco jurídico de nuestro país, especialmente en lo que se refiere al régimen de contratación denominado de “servicios profesionales por honorarios con personas físicas”, conocidos en el ámbito de la Administración Pública Federal como “contratos de honorarios”, que desde nuestro punto de vista constituyen un acto de simulación, precisamente con el deliberado propósito de eludir obligaciones de carácter laboral y de seguridad social. A continuación se transcriben las principales disposiciones de esta Ley relacionadas con el tema central de esta investigación:

“Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- VIII. Dependencias: las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, incluyendo sus respectivos órganos administrativos desconcentrados, así como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, aquellos ejecutores de gasto a quienes se les otorga un tratamiento equivalente en los términos del artículo 4 de esta Ley;
- XV. Entes autónomos: las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos;
- XVI. Entidades: los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sean considerados entidades paraestatales;
- XXIV. Función Pública: la Secretaría de la Función Pública;
- XLIV. Reglamento: el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- LV. Tribunales administrativos: los órganos conformados con tal carácter en las leyes federales, tales como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y los Tribunales Agrarios”.

“Artículo 4.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial, que realizan los siguientes ejecutores de gasto:

- I. El Poder Legislativo;
- II. El Poder Judicial;
- III. Los entes autónomos;
- IV. Los tribunales administrativos;
- V. La Procuraduría General de la República;
- VI. La Presidencia de la República
- VII. Las dependencias, y
- VIII. Las entidades.

Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables”.

“Artículo 62.- Los ejecutores de gasto podrán realizar contrataciones de prestación de servicios de asesoría, consultoría, estudios e investigaciones, siempre y cuando:

- I. Cuenten con recursos para dichos fines en el Presupuesto de Egresos;
- II. Las personas físicas y morales que presten los servicios no desempeñen funciones iguales o equivalentes a las del personal de plaza presupuestaria;
- III. Las contrataciones de servicios profesionales sean indispensables para el cumplimiento de los programas autorizados;
- IV. Se especifiquen los servicios profesionales a contratar, y
- V. Se apeguen a lo establecido en el Presupuesto de Egresos y las demás disposiciones generales aplicables”.

“Artículo 69.- Los ejecutores de gasto podrán celebrar contratos de prestación de servicios profesionales por honorarios con personas físicas con cargo al presupuesto de servicios personales, únicamente cuando se reúnan los siguientes requisitos:

- I. Los recursos destinados a celebrar tales contratos deberán estar expresamente previstos para tal efecto en sus respectivos presupuestos autorizados de servicios personales;
- II. Los contratos no podrán exceder la vigencia anual de cada Presupuesto de Egresos;

- III. La persona que se contrate no deberá realizar actividades o funciones equivalentes a las que desempeñe el personal que ocupe una plaza presupuestaria, salvo las excepciones que se prevean en el Reglamento;
- IV. El monto mensual bruto que se pacte por concepto de honorarios no podrá rebasar los límites autorizados conforme a los tabuladores que se emitan en los términos de las disposiciones aplicables, quedando bajo la estricta responsabilidad de las dependencias y entidades que la retribución que se fije en el contrato guarde estricta congruencia con las actividades encomendadas al prestador del servicio. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y de los entes autónomos, no podrán rebasar los límites fijados por sus respectivas unidades de administración.

Tratándose de las entidades, además se apegarán a los acuerdos de sus respectivos órganos de gobierno, los que deberán observar y cumplir las disposiciones generales aplicables.

La **Función Pública** emitirá las disposiciones generales y el **modelo de contrato** correspondiente para las **contrataciones por honorarios de las dependencias y entidades**. Los ejecutores de gasto deberán reportar en los informes trimestrales y la Cuenta Pública las **contrataciones por honorarios** que realicen durante el ejercicio fiscal”.

De acuerdo con lo que dispone este último párrafo del artículo 69 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, fue que la Secretaría de la Función Pública emitió y publicó en el Diario Oficial de la Federación del 11 de abril de 2006, lo que denominó **Norma para la celebración de contratos de servicios profesionales por honorarios y el modelo de contrato**, cuyo objetivo es establecer las disposiciones generales que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para celebrar contratos de prestación de servicios profesionales por honorarios con personas físicas, y dar a conocer el modelo de contrato a utilizar cuando se realicen tales contrataciones.

Esta “Norma para la celebración de contratos de servicios profesionales por honorarios y el modelo de contrato” incorpora un apartado de definiciones, en el que establece que **honorarios** se entiende como la “retribución pactada en favor del prestador de los servicios a cambio de la ejecución del o los servicios estipulados en el contrato, la cual no estará sujeta a los descuentos y aportaciones señalados en la Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ni, en su caso, en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, **por no existir entre el prestador de los servicios y la dependencia o entidad, ninguna relación de carácter laboral**”.

El absurdo jurídico de esta disposición llega a extremo de señalar en su apartado **6.2** que “en virtud de que los contratos de prestación de servicios profesionales por honorarios se encuentran sujetos a la legislación civil, deberán consignar únicamente la realización o prestación de servicios no subordinados, por lo que no deberán contener cláusulas que presuman la existencia de una relación de carácter laboral entre la dependencia o entidad contratante y el prestador de los servicios. A tal efecto, las dependencias y entidades se abstendrán de exigir al prestador de servicios:

- I. Que registre su asistencia;
- II. Que realice los trabajos objeto del contrato en un área determinada de sus instalaciones;
- III. Que se sujete a un horario;
- IV. Que atienda órdenes giradas por escrito;
- V. Que se ostente como personal de la dependencia o entidad, y
- VI. Que para la prestación de los servicios se sujeten a la dirección o subordinación jerárquica de un servidor público”.

En nuestra opinión, la determinación de si existe o no relación laboral no puede estar predeterminada por una **Norma** de carácter administrativo, pues se debe atender a las condiciones específicas de la relación entre las partes contratantes, a efecto de determinar si existen los elementos esenciales de una verdadera relación de trabajo.

Desde nuestro particular punto de vista, tanto el artículo 69 de esta Ley como la **Norma** emitida por la Secretaría de la Función Pública constituyen una aberración jurídica y representan instrumentos ilegales con los que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizan contrataciones de personal, simulando que se trata de prestadores de servicios profesionales en términos de la legislación común, es decir del Código Civil Federal, cuando en realidad se establece una relación laboral, vulnerando con ello el principio de derecho que señala que las obligaciones no son lo que las partes quieren, sino lo que deriva de su naturaleza jurídica.

Finalmente, consideramos que no existe hoy en día en la Administración Pública Federal de nuestro país un sólo “prestador de servicios profesionales” cuyos honorarios se paguen con cargo al presupuesto de servicios personales, que no esté sujeto a cuando menos una de las condiciones a que se refiere el apartado **6.2**, ya que resulta materialmente imposible mantener una relación de servicios en las condiciones que pretende la normatividad de la Secretaría de la Función Pública.

Este esquema ilegal de contratación no solamente se presenta en el caso de las contrataciones que se realizan con cargo al presupuesto de “Servicios Personales” del Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, conocido también como “Capítulo 1000” (este “Clasificador” en realidad es un catálogo de cuentas contables del sector público).

Efectivamente, existe otro capítulo de gasto del citado “Clasificador”, en este caso denominado de los “Servicios Generales” o “Capítulo 3000”, que establece también la posibilidad de que las dependencias y entidades destinen recursos para cubrir el costo de los servicios profesionales que se contraten con personas físicas y morales por concepto de asesoramiento y consulta, asistencia e intercambio, en cumplimiento de la función pública, en materia jurídica, económica, contable, de ingeniería, arquitectónica, entre otras, requeridas para la operación de programas y proyectos de las dependencias y entidades (partida 3304). Lo único que distingue a uno y otro esquema de contratación, es el régimen fiscal a que están sujetos los prestadores del servicio.

Actualmente, tanto las secretarías de Estado como sus órganos desconcentrados, los organismos públicos descentralizados, los fideicomisos públicos, las instituciones nacionales de crédito y las empresas de participación estatal recurren con frecuencia a estos esquemas de contratación de personal para incorporar fuerza de trabajo a sus estructuras que, en ciertos casos, es de carácter temporal, es decir que la vigencia de los contratos se limita al ejercicio presupuestal del año de que se trate. Sin embargo, no es extraño encontrar casos de prestadores de servicios cuyos “contratos de honorarios” se renuevan sucesivamente por períodos anuales y que llegan a acumular antigüedad de hasta 25 ó 30 años en una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, sin recibir los beneficios y prestaciones laborales y de seguridad social que legalmente corresponden al denominado “personal de plaza presupuestaria”.

Entre los derechos laborales y prestaciones que son conculcados al personal cuya contratación se realiza al amparo de los denominados “contratos de honorarios”, podemos citar los siguientes: **1)** Aportaciones al SAR y al fondo de retiro del IMSS o del ISSSTE, según el régimen de cotización que corresponda a la dependencia o entidad a la que se prestan los servicios; **2)** Servicio médico y, en ciertos casos, póliza de gastos médicos; **3)** Seguro de vida; **4)** Aguinaldo, el cual sólo se otorga a quienes son contratados con cargo al presupuesto de “servicios personales”; **5)** Vales de despensa al final de cada año calendario; **6)** Prima vacacional; **7)** Aportaciones al fondo de vivienda del INFONAVIT o FOVISSSTE, según corresponda al régimen de cotización de la dependencia o entidad a la que se prestan los servicios; **8)** Ayuda para útiles escolares y para compra de lentes, gastos funerarios y otras prestaciones menores.

4. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (PEF)

El Presupuesto de Egresos de la Federación es el principal instrumento de política económica del Gobierno Federal, a través del cual se distribuye el gasto público federal, para garantizar la prestación de los servicios generales a cargo del Estado; mejorar los niveles de vida de la población; generar las condiciones necesarias que garanticen el desarrollo económico del país; avanzar en el mejoramiento de nuestro sistema de administración de justicia; dar cumplimiento a las obligaciones contractuales gubernamentales; incrementar la infraestructura nacional, y asegurar el desarrollo económico y social equitativo de los estados y municipios, entre otros.

En términos de lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presupuesto de Egresos de la Federación es un instrumento jurídico de vigencia anual y, por lo tanto, debe iniciar su vigencia el primer día del ejercicio fiscal que corresponda, es decir, el primero de enero de cada año.

De acuerdo con lo anterior, el 22 de diciembre de 2005 el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006. Cabe mencionar que en caso de que el Ejecutivo Federal esté en desacuerdo con el texto del Presupuesto de Egresos que reciba de la Cámara de Diputados, constitucionalmente está obligado a publicarlo, sin perjuicio de que, en su momento, ejercite las acciones que la ley suprema le concede para impugnarlo.

Para los fines de este trabajo de investigación nos limitaremos a transcribir y comentar los artículos 2 y 44 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, que en la parte conducente señalan:

“Artículo 2. Para los efectos del presente Decreto se entenderá por:

- IX. Dependencias: Las Secretarías de Estado, incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados, y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, a aquellos ejecutores de gasto a quienes se les otorga un tratamiento equivalente;

- XIII. Entidades: Los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria; incluyendo a las sociedades nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros, instituciones nacionales de fianzas y las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como los fideicomisos públicos en los

que el fideicomitente sea la Secretaría o alguna entidad de las señaladas en esta fracción, que de conformidad con las disposiciones aplicables sean consideradas entidades paraestatales;

XXIII. Función Pública: La Secretaría de la Función Pública;

XL. Secretaría: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.

“Artículo 44. Las dependencias y entidades podrán celebrar contratos de prestación de servicios profesionales por honorarios con personas físicas con cargo al capítulo de servicios personales, únicamente cuando se reúnan los siguientes requisitos:

- I. Los recursos destinados a celebrar tales contratos deberán estar expresamente previstos para tal efecto en sus respectivos presupuestos aprobados de servicios personales. No podrá incrementarse la asignación original, salvo en los casos de contrataciones para la supervisión de los programas sujetos a reglas de operación, conforme a lo previsto en la fracción IV de este artículo y al artículo 37 fracción II, inciso a) de este Decreto;
- II. La vigencia de los contratos no podrá exceder del 31 de diciembre de 2006;
- III. La persona que se contrate no deberá realizar actividades o funciones equivalentes a las que desempeñe el personal de plaza presupuestaria, salvo en el caso previsto en el párrafo siguiente.

Cuando por las necesidades temporales de la dependencia o entidad sea indispensable realizar contrataciones para desempeñar actividades o funciones equivalentes a las del personal de plaza presupuestaria, se requerirán las autorizaciones de la Secretaría y de la Función Pública, previo dictamen técnico y funcional, de la misma manera que se requiere para la creación de plazas de estructura, y

- IV. El monto mensual bruto que se pacte por concepto de honorarios, no podrá rebasar los límites autorizados por la Secretaría, quedando bajo la estricta responsabilidad de las dependencias y entidades que la retribución que se fije en el contrato guarde estricta congruencia con las actividades encomendadas al prestador del servicio. En el caso de supervisión de los programas sujetos a reglas de operación, el pago mensual de honorarios no podrá rebasar, como máximo, el correspondiente al grupo

jerárquico de Jefe de Departamento previsto en el Anexo 13 de este Decreto.

Tratándose de las entidades, además se apegarán a los acuerdos de sus respectivos órganos de gobierno, los que deberán observar y cumplir las disposiciones aplicables. En todos los casos, los contratos por honorarios deberán reducirse al mínimo indispensable.

En el caso de proyectos financiados con crédito externo, los contratos de prestación de servicios profesionales por honorarios que se celebren se ajustarán a lo establecido en el presente artículo, salvo que las condiciones de contratación del crédito establezcan disposiciones diferentes.

La Función Pública emitirá las disposiciones y el modelo de contrato correspondiente para las contrataciones por honorarios a que se refiere este artículo. Las dependencias y entidades deberán publicar en sus respectivas páginas electrónicas de Internet, la lista de los contratos celebrados, la cual deberá actualizarse dentro de los 5 primeros días hábiles de cada mes”.

Como se puede observar, el texto del artículo 44 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006 guarda una extraordinaria similitud con el artículo 69 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual fue analizado y comentado en el apartado anterior de este capítulo III. De hecho, ambos preceptos normativos, vigentes de manera simultánea, establecen los requisitos y condiciones que deben satisfacerse para que se puedan celebrar contratos de prestación de servicios profesionales por honorarios con personas físicas con cargo al presupuesto de servicios personales. El primer caso, se refiere únicamente a las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; el segundo, incorpora el concepto de “ejecutores de gasto” en términos del artículo 4 de la propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ya comentado, por lo que el universo de entes públicos que puede realizar este tipo de contrataciones “por honorarios” al amparo de esta Ley se incrementa sustancialmente.

Finalmente, es de señalarse que ambas disposiciones legales asignan a la Secretaría de la Función Pública la responsabilidad de emitir las disposiciones generales y el **modelo de contrato** correspondiente para las **contrataciones por honorarios** que se celebren.

En nuestra opinión, la intención del Ejecutivo Federal al incorporar estos requisitos y condiciones para la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales por honorarios con personas físicas en el texto de la Ley

Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, fue darles un carácter permanente y con ello evitar la necesidad de incorporar, año con año, tales disposiciones en los Presupuestos de Egresos de la Federación.

5. DECRETOS PRESIDENCIALES

El artículo 42 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que estará comprendido en el Presupuesto de Egresos, el cual deberá pagarse en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero, y que será equivalente a 40 días de salario, cuando menos, sin deducción alguna. Asimismo establece que el Ejecutivo Federal dictará las normas conducentes para fijar las proporciones y el procedimiento para los pagos en caso de que el trabajador hubiere prestado sus servicios menos de un año.

Esta adición al texto de la Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 1978 y desde entonces, año tras año durante el mes de diciembre, el Presidente de la República en turno expide un decreto en el que se establecen las bases para el pago del aguinaldo o gratificación de fin de año.

Es de señalarse que en los considerandos de los Decretos correspondientes a los ejercicios fiscales 2003, 2004 y 2005, los cuales fueron analizados como parte de este trabajo de investigación, el Ejecutivo Federal expresa su decisión de participar de una gratificación de fin de año al personal cuya relación jurídica no se regula por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como lo es el civil de confianza, el del Servicio Exterior Mexicano y el asimilado a éste, y el personal militar en activo, **y hace extensivo dicho beneficio a las personas físicas que prestan sus servicios mediante contrato de honorarios** en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Tratándose del beneficio que se otorga al personal mencionado en el párrafo precedente, los Decretos invariablemente se refieren al término “gratificación de fin de año” y no “aguinaldo”, ya que este último está destinado exclusivamente para aquellas personas cuya relación laboral se rige por las disposiciones de la Ley Burocrática.

Por su importancia, se transcriben algunas disposiciones del Decreto correspondiente al ejercicio fiscal 2005:

“Artículo Primero.- El presente Decreto tiene por objeto establecer las disposiciones para el otorgamiento de aguinaldo o gratificación de fin de año, correspondiente al ejercicio fiscal de 2005, que efectúen:

- I. Las dependencias de la Administración Pública Federal, incluyendo a sus órganos administrativos desconcentrados y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, así como la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos. Para los efectos del presente Decreto, las referencias a las dependencias de la Administración Pública Federal comprenden a todas las instancias señaladas en esta fracción, y
- II. Las entidades de la Administración Pública Federal”.

“Artículo Segundo.- Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes públicos federales, en su caso, podrán tomar como base las presentes disposiciones, sin perjuicio del ejercicio de su autonomía”.

“Artículo Cuarto.- Son sujetos de las presentes disposiciones, conforme a los esquemas de remuneración, retribución, cuota de pensión o haber de retiro, los siguientes:

- I. Los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuya relación jurídica de trabajo se regula por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, y
- II. En forma extensiva, como un acto jurídico del Ejecutivo Federal, orientado en principios de justicia y equidad a:
 - a) El personal operativo de confianza de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
 - b) El personal de enlace y funcionarios públicos de confianza de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y del Servicio Exterior Mexicano que se encuentre cumpliendo funciones en territorio nacional;
 - c) El personal del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste, que se encuentre en las representaciones de México en el extranjero;
 - d) El personal militar en activo;
 - e) **Las personas físicas contratadas para prestar sus servicios profesionales bajo el régimen de honorarios y con cargo a recursos de servicios personales, que**

presten sus servicios a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, al Servicio Exterior Mexicano y a las Fuerzas Armadas”.

“Artículo Octavo.- No tendrán derecho al aguinaldo o gratificación de fin de año:

- I. **Las personas físicas contratadas bajo el régimen de honorarios especiales** conforme al Clasificador por Objeto de Gasto para la Administración Pública Federal, así como aquéllas a las que se cubran percepciones por cualquier concepto no previsto en los artículos quinto y sexto de este Decreto o en los lineamientos y normatividad a que dichos preceptos se refieren”.

En nuestra opinión, el pago del aguinaldo constituye una obligación que debe sujetarse estrictamente al texto de la Ley, y en tales circunstancias nos parece inadmisibles que el otorgamiento del mismo quede sujeto a la discrecionalidad del Ejecutivo Federal, quien, en términos del Decreto en comento, expresa que lo hace extensivo, entre otras, a las personas físicas contratadas para prestar sus servicios profesionales bajo el régimen de honorarios, orientado por principios de justicia y equidad. Quizá la reflexión sea propicia para citar la máxima expresada por José María Morelos y Pavón, en 1813, a través del documento que denominó **Sentimientos de la Nación**: “La buena ley es superior a todo hombre”.

CAPÍTULO IV

DE LA SIMULACIÓN EN LOS “CONTRATOS DE HONORARIOS”

1. DEFINICIÓN DE CONTRATO

El contrato es un acto jurídico y como tal es un acto de voluntad de las partes que en él intervienen, y se caracteriza porque las declaraciones de voluntad de quienes lo celebran son concurrentes, pues convienen en crear entre sí relaciones jurídicas; forman un acuerdo de voluntades o consentimiento, lo que constituye propiamente el elemento esencial del contrato.

Desde un punto de vista técnico, no todo acuerdo de voluntades es calificado como contrato. Efectivamente, conforme a lo dispuesto por los artículos 1792 y 1793 del Código Civil de 1928, el *convenio* es todo acuerdo de voluntades para crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, en tanto que la denominación del *contrato* se reserva sólo para aquellos convenios que tienen por objeto crear o transferir derechos y obligaciones. En consecuencia, el contrato es una especie de convenio y por ello existen diferencias entre ambos.

El aspecto distintivo del contrato, o mejor dicho, lo que distingue el contrato del convenio es que mientras aquél crea una situación jurídica nueva, es decir que genera derechos y obligaciones entre las partes, este último modifica obligaciones ya existentes.

Ambrosio Colín y Henri Capitant definen al contrato como “todo convenio o acuerdo de dos o más voluntades con el fin de producir efectos jurídicos. Al contratar las partes pueden proponerse ya crear un vínculo jurídico, crear o transferir un derecho real u originar obligaciones”. (34)

De acuerdo con lo anterior, el contrato presenta las siguientes características:

- a) La intervención de dos o más personas;
- b) Existe un acuerdo de voluntades entre las partes contratantes;
- c) El acuerdo o consentimiento tiene por objeto reglamentar los derechos y las obligaciones de los contratantes, es decir que el objeto del contrato es crear o transmitir relaciones obligatorias entre las partes.

Como en todo acto jurídico, debemos distinguir los elementos de existencia y los requisitos de validez de los contratos. De acuerdo con el Código Civil Federal en vigor, los elementos de existencia son el acuerdo de voluntades o consentimiento y el objeto posible tanto física como jurídicamente (arts. 1794 y 2224). Por otra parte, son requisitos de validez, la capacidad de las partes, la ausencia de vicios del consentimiento, la licitud en el objeto o fin del contrato, y las formalidades que requiera el mismo (arts. 1795, 1832, 1833 y 2232). Los requisitos de todo acto jurídico deben concurrir en el contrato, puesto que es un negocio jurídico.

(34) COLÍN, Ambrosio y Henri Capitant. Curso Elemental de Derecho Civil. Ed. Reus, Madrid, 1960. Pág. 568.

Por otra parte es importante destacar la función económica del contrato, ya que es un instrumento jurídico que mediante el acuerdo de voluntades, tiene como función socio-jurídica primordial la composición de intereses no coincidentes sino complementarios, en la dinámica de la economía social. El contrato agrega utilidad a los bienes y derechos en un doble sentido: cada parte encuentra satisfecho su interés en el contrato que celebra e indirectamente por esa coordinación de intereses que produce por el acuerdo de voluntades, la sociedad obtiene un beneficio. Esta función se realiza:

- a) Por la circulación de la riqueza en los contratos de cambio;
- b) En los contratos asociativos, por la combinación de la fuerza del capital y el trabajo para los fines de producción económica;
- c) En los contratos de uso, porque permiten el goce y aprovechamiento de bienes ajenos;
- d) En los contratos de servicios, mediante la prestación de la fuerza de trabajo.

El maestro Galindo Garfias adopta la tesis del autor italiano Francesco Messineo cuando sostiene que “para que el contrato cumpla su función económica se requiere no sólo que la autonomía de las partes permita a los autores del acto fijar con plena validez el contenido del contrato, sino también es necesario el reconocimiento de la libertad de los particulares para contratar; allí donde falta la espontaneidad de actuar de las partes, queda excluida la figura del contrato”. (35)

Finalmente, señalaremos que de acuerdo con la división que adopta el Código Civil Federal en vigor, el maestro Borja Soriano clasifica a los contratos de la siguiente manera:

Contratos bilaterales o sinalagmáticos y unilaterales. El primero es aquél del que resultan obligaciones para todos los contratantes, es decir, cuando las partes se obligan recíprocamente. Es unilateral cuando una sola de las partes se obliga hacia la otra, sin que ésta le quede obligada.

El contrato es oneroso cuando se estipulan provechos y gravámenes recíprocos entre las partes, y es gratuito cuando el provecho es solamente para una de las partes. Los contratos onerosos se subdividen a su vez en conmutativos y aleatorios. El contrato oneroso en conmutativo cuando las prestaciones que son a cargo de las partes son ciertas desde que se celebra el contrato, de tal suerte que ellas pueden apreciar inmediatamente el beneficio o la pérdida que les cause éste. Los contratos son aleatorios cuando la prestación debida depende de un acontecimiento de realización incierta, que hace que no sea posible la evaluación de la ganancia o pérdida sino hasta que ese acontecimiento se realice.

(35) GALINDO GARFIAS, Ignacio. Teoría General de los Contratos. Ed. Porrúa. México, 1996. Pág. 81.

Los contratos sinalagmáticos imperfectos son aquéllos que en el momento de su celebración sólo se producen obligaciones a cargo de uno de los contratantes, y por hechos posteriores, durante la vigencia del contrato pueden nacer obligaciones a cargo de la otra parte.

Los contratos reales son aquéllos que se forman por el concurso de voluntades y la entrega de la cosa materia del contrato. El contrato de prenda como contrato real está regulado por el artículo 2858 del Código Civil Federal.

Los contratos principales son aquéllos que tienen existencia por sí mismos, ya que no dependen de ningún otro contrato; en tanto que los accesorios dependen de la existencia y validez de otro contrato, tal como ocurre en el caso de la fianza, la prenda y la hipoteca: tienen por objeto crear derechos accesorios que garanticen el cumplimiento de obligaciones.

Los contratos de ejecución instantánea entrañan una ejecución inmediata de la obligación, en tanto que en los de ejecución o tracto sucesivo, una de las partes o las dos se obligan a ejecutar prestaciones continuas o repetidas a intervalos periódicos.

Son contratos consensuales aquéllos para cuya perfección basta el sólo consentimiento de las partes; poco importa que no se haya extendido escrito alguno: el documento puede tener importancia desde el punto de vista de la prueba del consentimiento, si una de las partes niega su existencia; pero no es necesario para la formación del contrato, cuya base es el consentimiento, declarado en cualquier manera que nos permita conocerlo indudablemente.

Son contratos solemnes aquéllos para los que se exige necesariamente que la declaración de voluntad revista precisamente la forma expresamente señalada por la ley y no otra diferente, bajo la pena de que si no se observa esa forma, el contrato es inexistente. El consentimiento de las partes es necesario para la perfección de estos contratos como de todos los otros, pero no basta; no tiene valor alguno a los ojos de la ley, si no se ha manifestado en la forma prescrita por ella.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1796 del Código Civil Federal, los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, excepto aquéllos que deban revestir una forma establecida por la ley. Desde que se perfeccionan obligan a los contratantes no solamente a lo expresamente pactado, sino a todas las consecuencias que sean conformes al uso, a la ley o a la buena fe. Conforme al artículo 2232, si producido el consentimiento las partes han omitido la formalidad prescrita por la ley, cualquiera de ellas puede exigir judicialmente de la otra que se cumpla con la formalidad omitida, si no se trata de un acto revocable.

2. CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES

Actualmente, la legislación mexicana regula la prestación de servicios profesionales como un contrato de naturaleza civil. Las partes deben fijar, de común acuerdo, los alcances del contrato así como la contraprestación económica a favor del prestador del servicio o profesor, en caso de que sea oneroso.

Sin embargo, se ha convertido en costumbre cotidiana en nuestro país que los patrones utilicen esta figura jurídica para contratar fuerza de trabajo sin reconocer la existencia de un vínculo laboral, no obstante que en la mayoría de esos casos es evidente la existencia de los elementos esenciales de una verdadera relación de trabajo. Estos patrones los ubicamos en un amplísimo espectro que comprende desde empresas privadas y públicas, hasta universidades, escuelas particulares, partidos políticos, ayuntamientos, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal e incluso diversas instancias del Poder Judicial de la Federación.

Es probable que en algunos casos la contratación bajo el esquema de prestación de servicios profesionales se realice por desconocimiento o inadecuada interpretación del texto de la ley; en otros, por la presencia nociva de abogados o pseudoabogados que buscan la manera de burlar la ley. Sin embargo, nos parece inadmisibles que tales situaciones se presenten en

universidades o en algunos de los órganos del Estado, cuando éstos cuentan en sus estructuras con profesionales del Derecho a quienes corresponde la obligación moral de señalar los casos en que la ley se aplica inadecuadamente.

Para el maestro Mario de la Cueva, es Ihering, a través de su obra *El fin en el Derecho y el Espíritu del Derecho Romano*, el autor que mejor ha precisado los caracteres de la prestación de servicios profesionales y por ello comentaremos brevemente sus explicaciones. “Toda profesión traduce una necesidad social”, dice Ihering. “El término profesión tiene así un significado amplísimo. Desde el zapatero hasta el filósofo todos ejercen una profesión. En este sentido equivale el término a oficio, especialidad, etc. Mas es claro que el ejercicio de las diferentes profesiones supone diversos conocimientos que van de lo empírico a lo científico”. (36)

En el siglo XIX, la prestación de servicios profesionales requería la posesión de conocimientos especiales en una ciencia o arte, sobre todo después de la reglamentación del ejercicio de las profesiones, pues a partir de ese momento exigía la posesión de un título expedido por una universidad o un instituto científico. La posesión de este título, fruto de muchos años de estudio, justificaba la situación privilegiada que, respecto del trabajador ordinario, guardaba el profesionista en la escala social.

El profesionista, precisamente por los largos años de estudio, tenía un elevado concepto del honor, por eso se exigía de él determinada conducta y un cuidado extraordinario en la atención de cada uno de los negocios o trabajos que se le encomendaban. La cualidad esencial de esta actividad es el honor profesional.

(36) DE LA CUEVA, Mario. *Derecho Mexicano del Trabajo*. Tomo I. Op. Cit. Pág. 532.

Por otra parte, los profesionistas gozaron durante todo el siglo XIX y principios del XX de verdadera independencia económica. Eran las únicas personas capacitadas para desempeñar ciertos servicios de importancia fundamental y por eso exigían elevadas remuneraciones, situación que resulta comprensible si además se considera que su número era reducido. Al mismo tiempo, no se ligaban permanentemente a cada empresa, sino que prestaban sus servicios a quien los solicitaba y muy frecuentemente no era preciso que dedicaran toda su atención diaria a la ejecución del servicio encomendado, sino que, al mismo tiempo, podían atender varios.

El profesionista no ponía a disposición de una persona, determinada cantidad de energía de trabajo, sino que desarrollaba sus conocimientos científicos en ocasión de un asunto o trabajo especial, y por ende no estaba obligado a obedecer; sólo se comprometía a aplicar sus conocimientos, que no podían quedar sometidos a la voluntad de la otra persona.

Finalmente, el honorario, nombre con que se conoce la remuneración del profesionista, difería también de manera fundamental del salario. El honorario tenía un valor esencialmente subjetivo, pues se fijaba atendiendo, en gran parte, a la fama del profesionista; así se explica que los honorarios de dos médicos o de dos abogados fueran distintos, no obstante que el servicio prestado hubiera sido el mismo.

A diferencia de lo que ocurre en el contrato de trabajo, donde la persona es por regla general sustituible, en la prestación de servicios profesionales se presenta el caso inverso, pues por la confianza que la fama de una persona inspira y por la seguridad que se tiene de que posee mejores conocimientos científicos, no es fácil colocar en su lugar a otra. El honorario traduce esa confianza, esa seguridad de que se obtendrá el resultado científico más completo y de ahí su variabilidad.

El siglo XIX y los principios del XX señalan el período de auge en las llamadas profesiones liberales: medicina, abogacía, ingeniería, arquitectura, entre otras. Su importancia fue fundamental, pues el desarrollo de la ciencia y la técnica moderna hicieron indispensables sus servicios, y los profesionistas, conscientes de esa importancia, demandaron también un puesto aparte en la escala social. Su trabajo fue espléndidamente remunerado y como no dependían económicamente de una empresa o persona, sino que prestaban sus servicios a quien los necesitaba, pareció lógica la distinción. Por otra parte, los profesionistas, en atención a la posición social que guardaban, conservaron mucho de aquel prejuicio de la antigüedad en contra del trabajo manual y de ahí también que pugnarán por una reglamentación especial de sus servicios.

Sería preciso realizar un largo estudio para analizar las causas de la transformación de las llamadas profesiones liberales. Nuevamente el maestro Mario de Cueva nos dice que “en gran parte, ha ocurrido con los profesionistas un fenómeno semejante al que se dio con el artesano medieval, o sea, han perdido su independencia y, como éstos, se han proletarizado”. (37)

(37) Ídem.

La relación jurídica en que se encuentran los profesionistas ya no refleja las condiciones de la antigua prestación de servicios profesionales y, en términos generales, se ha asimilado a la relación de trabajo. Los profesionistas, en muchos casos, han perdido la independencia económica y en un porcentaje importante se subordinan a los fines del patrón, en lo que a la ejecución del trabajo se refiere.

Por otra parte, durante el siglo XX se crearon en México organismos públicos como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), cuyas leyes de creación establecen una serie de beneficios y medidas de

protección a la clase trabajadora e imponen obligaciones a los patrones en materia de seguridad social, independientemente de la naturaleza o características de estos últimos.

Tales derechos para los trabajadores y las obligaciones que en materia de seguridad social impone la ley a los patrones, incluido el propio Estado mexicano, derivan esencialmente de los contratos de trabajo celebrados en términos de la Ley Federal del Trabajo, o bien, de los nombramientos expedidos por servidores públicos facultados para ello, cuando la relación laboral se rige por la Ley Burocrática, y es frecuente encontrar que tanto los particulares como el propio Estado incumplen con tales obligaciones en perjuicio de la clase trabajadora de nuestro país.

El hecho es que el contrato de prestación de servicios profesionales, a diferencia de las características que lo distinguieron durante el siglo XIX y probablemente durante la primera mitad del siglo XX, actualmente constituye un mecanismo al que frecuentemente recurren tanto empresas privadas como organismos del sector público de nuestro país para contratar secretarías, choferes, mensajeros, auxiliares y personal administrativo en general, por citar algunos; sin duda categorías laborales muy dignas y respetables todas ellas, pero que distan de ubicarse en los niveles de conocimiento y especialización que aún corresponden a los profesionistas. También se contratan maestros, abogados, arquitectos, contadores públicos, etc., pero en uno y otro caso lo que buscan es eludir el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social que establecen los ordenamientos legales a que nos hemos referido anteriormente, y las de carácter laboral que imponen las leyes de la materia.

Actualmente la regulación de este tipo de contratos la encontramos en el Código Civil Federal, en sus artículos 2606 al 2615, y en los diversos códigos civiles de las entidades federativas, precisamente para regular las actividades de aquellas profesiones tradicionalmente llamadas “liberales”. Al respecto, el Código Civil establece textualmente:

Artículo 2606. El que presta y el que recibe los servicios profesionales pueden fijar, de común acuerdo, retribución debida por ellos.

Cuando se trate de profesionistas que estuviesen sindicalizados, se observarán las disposiciones relativas establecidas en el respectivo contrato colectivo de trabajo.

Este contrato puede ser definido como aquél por el cual un profesionista presta sus servicios a quien lo solicita, mediante una remuneración, donde lo sustancial es el resultado o fin de lo contratado, sin que exista subordinación, dependencia económica ni imposición en la manera o forma en que se desarrolla el servicio. El maestro Rafael de Pina nos dice que “los servicios de estos profesionistas se distinguen por su carácter técnico y quienes lo prestan deben

hallarse en posesión de un título académico que garantice su competencia, expedido por el Estado o por una corporación pública autorizada al efecto”.

“El contrato de prestación de servicios difiere esencialmente del mandato, en que para que exista este último es preciso que la persona que actúa como mandatario lo haga en nombre del mandante, esto es, que ejecute actos jurídicos con terceras personas, con quienes contrata en nombre y representación de aquél; y tales circunstancias no ocurren en el contrato objeto de este estudio, porque quien se obliga a ejecutar determinada obra o a prestar ciertos servicios, trabaja en beneficio de la persona con quien contrató, pero no la representa ni obra en su nombre”. (38)

Por otra parte, la Ley Reglamentaria del Artículo 5° Constitucional, también conocida como Ley de Profesiones, define al ejercicio profesional como “la realización habitual a título oneroso o gratuito de todo acto o la prestación de cualquier servicio propio de cada profesión, aunque sólo se trate de simple consulta o la ostentación del carácter del profesionista por medio de tarjetas, anuncios, placas, insignias o de cualquier otro modo. No se reputará ejercicio profesional cualquier acto realizado en los casos graves con propósitos de auxilio inmediato”.

El contenido de los contratos de prestación de servicios profesionales varía según la materia de que se trate; incluso hay contratos que por costumbre son verbales, como los celebrados entre médico y paciente, y los relacionados con asesorías o la prestación de servicios profesionales legales suelen hacerse por escrito. Por otra parte, el contrato puede contener una fecha o un plazo de entrega, o la determinación de algún evento que pudiera estar relacionado con su realización. Hay relaciones contractuales que incluyen varias entregas o una relación jurídica por tiempo indeterminado, como es el caso de una asesoría, cuyo pago se diera o modo de iguala mensual, es decir, una obligación de tracto sucesivo.

Como hemos señalado con anterioridad, en nuestro país con frecuencia se confunde el contrato de trabajo con el de prestación de servicios profesionales, ya sea por ignorancia o por malicia, no obstante que cada uno tiene características y naturaleza jurídica bien definidas. Por ello, nos parece conveniente realizar un análisis comparativo entre ambas figuras jurídicas:

1.- El trabajo necesariamente debe ser prestado en forma personal, en tanto que la relación que deriva de la prestación de servicios profesionales no siempre es así, ya que en muchos casos los profesionistas se apoyan en colegas, aprendices o pasantes que realizan ciertas partes del trabajo, con la supervisión permanente del profesionista, o bien se contrata a un grupo de profesionistas con lo cual intervendría más de una persona y con ello se despersonaliza la relación contractual.

2.- En materia laboral el trabajo es subordinado, lo cual no sucede en el caso de la prestación de servicios profesionales. La subordinación implica que el patrón se encuentra en todo momento en posibilidad de disponer del esfuerzo físico, mental o de ambos géneros del trabajador conforme al trabajo previamente convenido; tiene un poder jurídico de mando correlativo a un deber de obediencia por parte del trabajador de manera permanente durante la jornada de trabajo. Esto no sucede en el caso del prestador de servicios profesionales, pues lo sustancial es el resultado o fin de lo contratado, sin que exista imposición en la manera o forma en que se desarrolle el mismo.

3.- El trabajador no requiere preparación técnica específica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo, en tanto que el profesionista requiere el título que corresponda al servicio propio de cada profesión.

4.- En la relación laboral se da como contraprestación el pago de un salario, en tanto que en el contrato de prestación de servicios profesionales las partes establecen el pago de una remuneración denominada honorario.

5.- La prestación del trabajo se realiza generalmente en el domicilio del patrón quien proporciona al trabajador los medios necesarios para desempeñarlo, los que normalmente son propiedad de la empresa; la prestación de los servicios profesionales generalmente se realiza en el domicilio del profesionista y con sus propios medios.

6.- La responsabilidad por actos del trabajador ante terceros es de la empresa y la responsabilidad del prestador de servicios profesionales es personal. Efectivamente, la responsabilidad derivada de actos ejecutados por obreros de una empresa está regulada por los artículos 1923, 1924 y 1925 del Código Civil. El artículo 1924 señala textualmente:

Artículo 1924. Los patrones y los dueños de establecimientos mercantiles están obligados a responder de los daños y perjuicios causados por sus obreros o dependientes, en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad cesa si demuestran que en la comisión del daño no se les puede imputar ninguna culpa o negligencia.

En el caso de los profesionistas, el artículo 2615 del Código Civil señala:

Artículo 2615. El que preste servicios profesionales sólo es responsable, hacia las personas a quienes sirve, por negligencia, impericia o dolo, sin perjuicio de las penas que merezca en caso de delito.

Es decir que el profesionista es responsable de manera personal.

7.- Los contratos de trabajo se entienden, generalmente, por tiempo indefinido, a menos que la naturaleza del trabajo amerite que sea por obra o tiempo determinado, en tanto que el contrato de prestación de servicios profesionales normalmente tiene un plazo o fecha de vencimiento.

8.- Las controversias laborales que se susciten con motivo de una relación de trabajo deben ventilarse ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje o Tribunales de Conciliación y Arbitraje, dependientes del Poder Ejecutivo Federal o estatal, según sea el caso, en tanto que las controversias que surjan entre el profesionista y su cliente deberán ventilarse ante los juzgados civiles del Poder Judicial.

En nuestra opinión, se ha desvirtuado la verdadera esencia de los contratos de prestación de servicios profesionales y con frecuencia se recurre a esta figura corrompida, que si bien se encuentra vigente en el texto de la ley, constituye un “artificio legal” para favorecer los intereses de unos, en detrimento del legítimo derecho de otros. Ante la generalidad de la normatividad de este contrato, actualmente se utiliza de manera frecuente para la simulación, aspecto que se abordará con mayor detalle en los apartados siguientes.

3. HONORARIOS ASIMILADOS A SALARIOS

Durante el desarrollo de sus actividades, tanto las empresas privadas como los organismos del sector público reciben múltiples servicios, de los cuales algunos revisten características especiales. Un ejemplo de estos servicios son los comprendidos en el régimen fiscal de los ingresos asimilados a salarios, los cuales, por su naturaleza, originan dudas e inquietudes en los contratantes, ya que resulta complicado distinguir en qué momento se está ante la presencia de un trabajador y cuándo frente a un prestador de servicios cuyo ingreso es asimilable a salarios.

Con frecuencia se pretende “disfrazar” las relaciones laborales simulando que se trata de un régimen de asimilación a salarios, para disminuir o evadir pagos de aportaciones de seguridad social y otras prestaciones de carácter laboral.

En general, las personas que obtienen ingresos asimilables a salarios no son trabajadores, porque se presume que no existe relación laboral entre el prestador y el prestatario del servicio, y por ello no son sujetos de aseguramiento ante el IMSS o el ISSSTE, ni reciben los beneficios de las aportaciones a los Fondos de Vivienda que se constituyen ante el INFONAVIT o el FOVISSSTE, según corresponda al régimen de cotización del patrón.

La esencia del concepto “ingresos asimilados a salarios” deriva del artículo 110 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Sin embargo, para los propósitos de este trabajo de investigación nos limitaremos a transcribir únicamente las fracciones I y IV del citado precepto normativo.

TÍTULO IV **DE LAS PERSONAS FÍSICAS**

Capítulo I

De los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado

ARTÍCULO 110. Se consideran ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado, los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral, incluyendo la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación de la relación laboral.

Para los efectos de este impuesto, se asimilan a estos ingresos los siguientes:

I. Las remuneraciones y demás prestaciones, obtenidas por los funcionarios y trabajadores de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, aun cuando sean por concepto de gastos no sujetos a comprobación, así como los obtenidos por los miembros de las fuerzas armadas.

II. ...

III. ...

IV. Los honorarios a personas que presten servicios preponderantemente a un prestatario, siempre que los mismos se lleven a cabo en las instalaciones de este último.

Para los efectos del párrafo anterior, se entiende que una persona presta servicios preponderantemente a un prestatario, cuando los ingresos que hubiera percibido de dicho prestatario en el año de calendario inmediato anterior, representen más del 50% del total de los ingresos obtenidos por los conceptos a que se refiere la fracción II del artículo 120 de esta ley.

Antes de que se efectúe el primer pago de honorarios en el año de calendario de que se trate, las personas a que se refiere esta fracción deberán comunicar por escrito al prestatario en cuyas instalaciones se realice la prestación del servicio, si los ingresos que obtuvieron de dicho prestatario en el año inmediato anterior excedieron del 50% del total de

los percibidos en dicho año de calendario por los conceptos a que se refiere la fracción II del artículo 20 de esta ley. En el caso de que se omita dicha comunicación, el prestatario estará obligado a efectuar las retenciones correspondientes.

Por lo que se refiere a la fracción I del artículo en comento, consideramos necesario citar, en primera instancia, lo señalado por el maestro Ignacio Burgoa, en el sentido de que “heterodoxamente el concepto Federación equivale al mismo Estado Federal y, por una incorrecta sinonimia, se le suele identificar con la misma República y Nación Mexicanas, así como con el conjunto de órganos federales de gobierno en relación a los órganos de autoridad de las entidades federativas”. (39)

La incorrecta utilización de este concepto es lo que ha propiciado que indebidamente se considere a los servidores públicos de los poderes federales, incluidos desde luego los de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como personal al servicio de la Federación, cuando en realidad se trata de servicios prestados a uno de los poderes de la Unión, es decir el Ejecutivo Federal.

Por otra parte, cabe mencionar que el ingreso del servidor público es un asimilado *sui generis*, pues si bien muchos de los servidores públicos son empleados, no todos tienen ese carácter, ya que sus funciones y nombramientos derivan de leyes diversas a las de carácter laboral, como es el caso de los altos funcionarios y los miembros de las fuerzas armadas. Esta inclusión dentro del concepto de ingresos asimilados a salarios obedece a razones de índole jurídica, pues estrictamente no podría decirse que los secretarios de estado, gobernadores, presidentes municipales, regidores, soldados y oficiales militares, etc., sean trabajadores.

(39) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Sexta edición. Ed. Porrúa. México, 2000. Pág. 169.

En cuanto al contenido de la fracción I del artículo en comento, interpretamos que la ley considera que los “funcionarios” de la Federación, los de las entidades federativas y de los municipios, así como los miembros de las fuerzas armadas no perciben propiamente un salario, toda vez que técnicamente no tienen el carácter de trabajadores y, por otra parte, no es posible ubicarlos en la categoría de prestadores de servicios profesionales (honorarios), situación que obliga a incorporarlos a un régimen fiscal especial de tributación, que exclusivamente refiere al ingreso, que es lo que asimila al salario (en cuanto a la forma de cálculo del mismo), mas no califica el origen de dicho ingreso por cuanto a la relación contractual.

Nos parece que el texto de esta fracción I encierra una contradicción al establecer la posibilidad de asimilar a salarios las remuneraciones y demás prestaciones obtenidas por los “trabajadores” de la Federación, de las entidades

federativas y de los municipios, pues si efectivamente tienen tal carácter, sus ingresos deben considerarse salarios por la prestación de un servicio personal subordinado y, por lo tanto, quedan sujetos a la retención que señala el artículo 113 de la ley, al cálculo del subsidio a que se refiere el 114 y al crédito al salario a que se refiere el 115. El personal que percibe ingresos asimilados a salarios está excluido del beneficio del crédito al salario.

Por lo que se refiere a la fracción IV del precepto citado, es de comentarse que el artículo 120, fracción II, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta define al ingreso por la prestación de un servicio profesional (honorarios) como las remuneraciones que deriven de un servicio personal independiente y cuyos ingresos no estén considerados en el Capítulo I de este Título (salarios o ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado).

Por otra parte, la propia fracción IV del artículo 110 establece que los requisitos para que se pueda optar por esta forma de tributación debe cumplirlos el prestador del servicio, conforme a lo señalado en esta fracción, en virtud de que se trata de un derecho subjetivo del contribuyente. Es común que se considere que corresponde al prestatario el cumplimiento de tales requisitos; sin embargo, la única obligación que establece este precepto para el prestatario es la de seguir efectuando las retenciones de impuestos (ISR al 10%) en caso de que el prestador de servicios no solicite por escrito al prestatario la asimilación de sus ingresos antes del primer pago del año calendario de que se trate.

Actualmente en nuestro país es común que tanto las empresas privadas como los organismos públicos que requieren fuerza de trabajo, utilicen a las personas que les prestan servicios personales subordinados, al hacerlos pasar como prestadores de servicios de diversa naturaleza, con el propósito de disminuir el costo de su nómina de recursos humanos.

Por ello es necesario reiterar que para efectos fiscales se asimilan a salarios los ingresos, no las personas, por lo que si se comprueba la existencia de una relación de trabajo, los patrones no quedarán eximidos del cumplimiento de las obligaciones que les correspondan en materia laboral y de seguridad social, ni de las sanciones que resulten aplicables.

4. SIMULACIÓN Y FRAUDE A LA LEY

La palabra **simular**, en el lenguaje ordinario, significa fingir, hacer parecer lo que no es, crear sólo una apariencia de la realidad. A veces esa creación aparente puede no tener la finalidad de hacer creer algo que no existe, sin dolo, simplemente con la intención o el propósito de sugerir ideas o suscitar razonamiento o emociones, que no son necesariamente reprobables, ya que pueden ser nobles o generosas o simplemente artísticas, como ocurre en la

representación dramática. En otras ocasiones se finge con la intención de ocultar una acción altruista para no hacer ostentación.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, el concepto “simulación proviene del latín *simulo, simulare*, que significa imitar, representar lo que no es, fingir. Entre las palabras simular y disimular hay una verdadera paronimia, ya que las dos reconocen la misma etimología. En la simulación se hace aparecer lo que no existe, en tanto que en la disimulación se oculta lo que en verdad existe; empero, en uno y otro casos el propósito es el engaño”. (40)

En el orden del Derecho, el concepto simulación tiene aplicación en la teoría de los actos jurídicos. Se dice que hay simulación cuando conscientemente se declara un contenido de voluntad que no es real y esa disconformidad entre lo declarado y lo querido se realiza generalmente con el propósito de engañar, creando un negocio jurídico donde no existe ninguno, o es distinto de aquél que las partes han celebrado.

El artículo 2180 del Código Civil Federal establece textualmente:

Artículo 2180. Es simulado el acto en que las partes declaran o confiesan falsamente lo que en realidad no ha pasado o no se ha convenido entre ellas.

Para interpretar en el sentido estrictamente jurídico de esta disposición, debe tenerse presente que la simulación incide en un acto jurídico cuyo elemento esencial es la voluntad de su autor. Por lo tanto, la simulación en Derecho es un acto de voluntad de los otorgantes, implica el propósito de declarar lo que en realidad no se ha convenido entre ellas y este propósito de ocultar la voluntad de los autores del acto ha de ser producto de una concertación entre ellos.

El contrato simulado, puesto que es un acto fingido, puede presentar cualquiera de los siguientes aspectos:

a) En la simulación absoluta el contrato aparente nada tiene de real, simplemente carece del elemento voluntario propio del acto que se aparenta celebrar, carece de consentimiento y de objeto materia del contrato; es sólo una forma vacía de contenido, una apariencia vana para engañar a terceros. Las partes declaran o confiesan falsamente lo que en realidad no ha pasado o no se ha convenido entre ellas. Aquello que se dice haber sido convenido entre ellas, no existe.

(40) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. Págs. 2918 y 2919.

b) En la simulación relativa, el contrato simulado cubre o esconde a los ojos de terceros otro acto (verdadero) que en realidad es lo que ha sido

convenido entre las partes, acto que no es ostensible para los terceros porque el acto simulado sirve de pantalla para ocultar o disimular el acto realmente convenido entre los autores del acto simulado.

El artículo 2181 del Código Civil dispone que “la simulación es relativa cuando a un acto jurídico se le da una falsa apariencia, que oculta su verdadero carácter”. En la simulación relativa nos encontramos en presencia de dos actos distintos, pero relacionados entre sí a través del acuerdo simulatorio: el acto simulado que esconde al acto disimulado.

c) La simulación puede presentarse en una tercera manera. Es aquella en que una persona celebra el contrato o mejor, aparece como parte en el contrato, pero su intervención lo es únicamente en apariencia, ya que actúa sólo como “prestanombre”, mostrándose como contratante cuando en realidad es otra persona quien asume las obligaciones y adquiere los derechos derivados del contrato. Esta variante sólo puede considerarse como simulación, cuando mediante esa sustitución de persona, se causa daño a tercero.

En su libro **Teoría General de los Contratos**, el maestro Galindo Garfias hace referencia a una figura que constituye una especie de simulación, aunque de distinta naturaleza, a la que denomina “reserva mental”, la cual guarda cierta analogía o similitud con la simulación. En este caso, “una de las partes oculta a la otra parte su voluntad real, declarando una voluntad diferente a lo verdaderamente querido por ella. En la reserva mental la víctima es el otro contratante, quien ignora la voluntad real de la persona con quien contrata porque existe una discordancia entre lo querido en verdad y lo declarado por uno de los contratantes. En la simulación en cambio, ambos contratantes participan en ella colaborando de una manera consciente en la perpetración del engaño, son coautores de la simulación, copartícipes del acto fingido”. (41)

Es elemento esencial de la simulación del contrato que la falsa apariencia, a la cual hace alusión el artículo 2180 ya citado, cause perjuicio a terceros, y en él se funda la legitimación para el ejercicio de la acción de nulidad del acto simulado, conforme al artículo 2183 del Código Civil Federal. En suma, la discrepancia entre lo verdaderamente querido por los otorgantes del acto simulado ha de causar perjuicio a terceros, lo cual es un presupuesto necesario para demandar.

Por lo que al tema central de esta investigación se refiere, es decir, la contratación de personal que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo el denominado “régimen de honorarios” para evadir obligaciones laborales y de seguridad social, es evidente que estamos en presencia de la simulación relativa, en la medida en que las partes que formalizan el “contrato de honorarios” esconden otro acto, que en realidad es lo que ha sido convenido entre las partes; de esta forma dan a un acto jurídico una falsa apariencia, que oculta su verdadero carácter (contrato de trabajo).

(41) GALINDO GARFIAS, Ignacio. Teoría General de los Contratos. Op. Cit. Pag. 392.

Ya hemos expresado que en la simulación las partes contratantes participan en ella colaborando de una manera consciente en la perpetración del engaño, son copartícipes del acto fingido. Sin embargo, consideramos que tratándose de las personas que son contratadas bajo el régimen de “honorarios”, no existe el ánimo o intención deliberada de engañar, de fingir. El estado de necesidad del “prestador del servicio” y la imposición de un modelo de “contrato de honorarios” por parte de la entidad contratante es lo que en los hechos obliga a estas personas a declarar y ratificar, al momento de suscribir el contrato, situaciones que de antemano se sabe constituyen una disconformidad entre lo declarado y lo querido. Esta situación se registra tanto en las contrataciones que llevan a cabo las empresas del sector privado como en las que realizan los órganos del Estado, incluidas desde luego las dependencias y entidades de la Administración Pública. Eventualmente estaríamos en presencia de la “reserva mental”.

Por otra parte, consideramos que en el caso de las contrataciones bajo el régimen de “honorarios” estamos ante la presencia de prácticas simulatorias, a partir de la consideración de que también se causa perjuicio a terceros. Efectivamente, los patrones, ya sea que se trate de empresas privadas o de alguno de los órganos del Estado cuando éstos adquieren tal carácter, provocan daños a terceros cuando, por efecto de la simulación, omiten el pago de aportaciones de seguridad social al IMSS/INFONAVIT o al ISSSTE/FOVISSSTE, lo cual provoca consecuencias legales de enorme trascendencia según comentaremos a continuación.

El maestro Juan Palomar de Miguel, en su **Diccionario para Juristas**, nos dice que “fraude es el acto tendiente a eludir una disposición legal en perjuicio del Estado o de terceros. Fraude a la ley es el modo de proceder de aquéllos que, para eludir el cumplimiento de la ley aplicable al acto, se someten a otro ordenamiento”. (42)

La omisión del pago de aportaciones de seguridad social como resultado de las prácticas simulatorias en que se incurre cuando se utilizan “contratos de prestación de servicios profesionales” o “contratos de honorarios”, sin duda constituye violaciones a diversas disposiciones legales entre las que cabe mencionar las siguientes:

a) Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social:

Artículo 15. Los patrones están obligados a:

- I. Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos, dentro de plazos no mayores de 5 días hábiles;
- III. Determinar las cuotas obrero patronales a su cargo y enterar su importe al Instituto;
- VII. Cumplir con las obligaciones que les impone el Capítulo Sexto del Título II de esta ley, en relación con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;

(42) PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Tomo I. Segunda edición. Ed. Porrúa. México, 2003. Pág. 706.

Artículo 307. Cometen el delito de defraudación a los regímenes del Seguro Social, los patrones o sus representantes y demás sujetos obligados que, con uso de engaños o aprovechamiento de errores omitan total o parcialmente el pago de las cuotas obrero patronales u obtengan un beneficio indebido con perjuicio al Instituto o a los trabajadores.

Artículo 308. El delito de defraudación a los regímenes del Seguro Social se sancionará con las siguientes penas:

- I. Con prisión de tres meses a dos años cuando el monto de lo defraudado no exceda de trece mil salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal;
- II. Con prisión de dos a cinco años cuando el monto de lo defraudado exceda de trece mil salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal, pero no de diecinueve mil salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal, o
- III. Con prisión de cinco a nueve años, cuando el monto de lo defraudado fuere mayor de diecinueve mil salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal.

Cuando no se pueda identificar la cuantía de lo que se defraudó, la pena será la establecida en la fracción I de este artículo.

Artículo 310. Será sancionado con las mismas penas del delito de defraudación a los regímenes del Seguro Social, quien a sabiendas:

- I. Altere los programas informáticos autorizados por el Instituto;
- II. Manifieste datos falsos para obtener del Instituto la devolución de cuotas obrero patronales que no le correspondan;
- III. Se beneficie sin derecho de un subsidio o estímulo fiscal; o
- IV. Simule uno o más actos o contratos obteniendo un beneficio indebido con perjuicio al Instituto.

b) Ley de Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores:

Artículo 29. Son obligaciones de los patrones:

- I. Proceder a inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto y dar los avisos a que se refiere el artículo 31 de esta Ley;
- II. Determinar el monto de las aportaciones del cinco por ciento sobre el salario de los trabajadores a su servicio y efectuar el pago en las entidades receptoras que actúen por cuenta y orden del Instituto, para su abono en la subcuenta de vivienda de las cuentas individuales de los trabajadores previstas en los sistemas de ahorro para el retiro, en los términos de la presente Ley y sus Reglamentos, así como en lo conducente, conforme a lo previsto en la Ley del Seguro Social y en la Ley Federal del Trabajo. En lo que corresponde a la integración y cálculo de la base y límite superior salarial para el pago de aportaciones, se aplicará lo contenido en la Ley del Seguro Social.

Estas aportaciones son gastos de previsión de las empresas y forman parte del patrimonio de los trabajadores.

Los patrones, al realizar el pago, deberán proporcionar la información relativa a cada trabajador en la forma y con la periodicidad que al efecto establezca la presente Ley y, en lo aplicable, la Ley del Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

Artículo 57. Comete delito equiparable al de defraudación fiscal en los términos del Código Fiscal de la Federación, y será sancionado con las penas señaladas para dicho ilícito, quien haga uso de engaño, aproveche error, simule algún acto jurídico u oculte datos para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de los descuentos realizados.

c) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado:

Artículo 21. Las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de esta Ley cubrirán al Instituto, como aportaciones, el equivalente al 17.75% del sueldo básico de cotización de los trabajadores.

Artículo 126. Son obligaciones de las dependencias y entidades:

- I. Inscribir a sus trabajadores y beneficiarios del Fondo (FOVISSSTE):
- II. Efectuar las aportaciones al Fondo de la Vivienda en instituciones de crédito, para su abono en la subcuenta del Fondo de la Vivienda de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores en los términos de la presente Ley y sus Reglamentos, así como en lo conducente, conforme a lo previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional; y
- III. Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus sueldos y salarios, conforme a lo previsto en la fracción VI del artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el Instituto, así como enterar el importe de dichos descuentos en la forma y términos que establecen esta Ley y sus Reglamentos.

El pago de las aportaciones señaladas en la fracción II de este artículo será por bimestres vencidos, a más tardar el día 17 de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año. Las dependencias y entidades efectuarán las entregas de los descuentos a que se refiere la fracción III del presente artículo en la institución de crédito de su elección.

Los servidores públicos o trabajadores de las dependencias o entidades de la Administración Pública responsables de enterar las aportaciones y descuentos, en caso de incumplimiento serán sancionados en los términos de lo dispuesto en el Título Sexto de la presente Ley.

...

CAPÍTULO V

DE LAS AUTORIDADES DEL TRABAJO ANTE LOS CONTRATOS DE HONORARIOS

1. CRITERIOS APLICADOS EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DEL TRABAJO

Como se ha señalado reiteradamente a lo largo del desarrollo de este trabajo de investigación, en nuestro país son frecuentes los casos en que los patrones - empresarios, universidades, ayuntamientos, dependencias y entidades gubernamentales - recurren a los denominados contratos de prestación de servicios profesionales o contratos de honorarios, incurriendo en una práctica simulatoria para evadir obligaciones de carácter laboral y de seguridad social.

En la medida en que esta práctica se hace más y más frecuente, se registra un mayor número de controversias de carácter laboral en las que las autoridades del trabajo deben resolver, de acuerdo con los elementos que las partes aportan, si efectivamente se trata de contratos de prestación de servicios profesionales y por lo tanto tales servicios deben sujetarse a las disposiciones del derecho civil, o si, por el contrario, existen elementos suficientes para determinar que se trata de una relación de trabajo.

Es probable que en las Juntas y los Tribunales de Conciliación y Arbitraje de nuestro país se resuelvan cientos de casos en los que la *litis* se plantea en términos de si existe o no relación laboral. En ese sentido y con el propósito de incorporar a este trabajo de investigación ciertos elementos sobre los criterios que aplican las autoridades del trabajo en este tipo de controversias laborales, hemos considerado conveniente transcribir parte del texto de un laudo dictado por la Junta Especial 11 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, en cumplimiento de ejecutoria, en juicio promovido por un “prestador de servicios profesionales” en contra de una entidad de la Administración Pública Federal. De dicha resolución transcribimos a continuación la parte medular.

RESULTANDO

1.- Que con fecha 16 de mayo de 2000, el H. Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, pronunció ejecutoria en el juicio de garantías promovido por Manuel Federico Tapia Moro en contra de los actos de esta Junta y que hizo consistir en el laudo de 8 de

octubre de 1999, deducido del expediente laboral a que se contrae el juicio cuyo número se cita al rubro, dictando sentencia definitiva concediendo el amparo y protección solicitados.

2.- Que el laudo combatido en el juicio de garantías, pronunciado por esta Junta Especial el 8 de octubre de 1999, en sus resolutivos dice:

PRIMERO. La parte actora no acreditó la procedencia de sus acciones y la demandada sí justificó la procedencia de sus excepciones y defensas.

SEGUNDO. Se absuelve a la demandada Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Institución de Banca Nacional de Desarrollo como Fiduciario en el Fideicomiso para la Operación de la Cineteca Nacional, del pago de las prestaciones reclamadas por el actor, Manuel Federico Tapia Moro, en los incisos de la A) a la M) de su escrito de demanda, por las razones precisadas en los considerandos que anteceden.

TERCERO. Notifíquese personalmente, cúmplase y en su oportunidad archívese como asunto total y definitivamente concluido y,

C O N S I D E R A N D O

I. al III.

IV. Planteada la litis en los términos que quedaron señalados, se establece que le **corresponde a la demandada acreditar la naturaleza de la relación laboral**, así como el motivo de la terminación de la relación de trabajo, toda vez que no obstante niega la relación de tipo laboral con el actor, esta negativa no es lisa y llana, sino que **aduce que la prestación del servicio personal del actor fue de diversa naturaleza, como lo es la prestación de servicios profesionales** y aduce el término de estos servicios como el motivo de la terminación del servicio pactado. En consecuencia, es la demandada quien se involucra directamente en la distribución de la carga probatoria, siendo aplicable al caso la tesis que a la letra dice: RELACIÓN DE TRABAJO. CARGA DE LA PRUEBA. CORRESPONDE AL PATRÓN CUANDO AFIRMA QUE ES DE OTRA NATURALEZA. “Tomo IX, SJF, 8° Época. Determinada la cuestión planteada, procede el estudio y análisis de las pruebas ofrecidas por las partes, el que se inicia con el material probatorio allegado a juicio de la parte demandada, por ser ésta en quien recae la carga probatoria, de la siguiente manera:

...

V. La parte actora propone: 1.- LA DOCUMENTAL consistente en...

Al respecto debemos decir que del análisis a la documental que nos ocupa se advierte que la demandada realmente recurre a simulación de actos jurídicos en su afán de pretender encontrar una relación de servicios profesionales en la especie, esto al señalar en los recibos que nos ocupan un pago de honorarios que ni remotamente existe, puesto que, se insiste, la sola denominación no es suficiente para determinar la existencia de una figura jurídica y en la especie el hecho de que la demandada haya incluido en los recibos que nos ocupan el concepto de honorarios profesionales, es un absurdo jurídico, pues resulta totalmente ilegal que se pretenda la adecuación del marco sustantivo y adjetivo de la reglamentación civil a los intereses de la demandada por su dicho solamente. Por estas razones, la documental que nos ocupa sólo se valora como una constancia del pago de salarios al actor simple y llanamente, como contraprestación de los servicios prestados a la demandada en la ejecución de una relación establecida en términos de los artículos 8, 10, 20 y 25 de la Ley Laboral...

VI. Del análisis anterior se advierte con precisión que al adminicular el contenido del desarrollo hecho al analizar la confesión del actor, con el contenido de las documentales también propuestas por la demandada, a saber: "Contrato de prestación de servicios profesionales", Recibos de pago de honorarios", fundamentalmente, y en general con el material probatorio analizado, se precisa que en la especie no se surten los elementos de esencia del contrato civil de prestación de servicios profesionales y en consecuencia, resulta un equívoco el considerar pago de honorarios, puesto que lo real es que la relación que vinculó a los contendientes es realmente la de un nexo laboral en términos de los artículos 8, 10, 20 y 25 del Código Laboral, esto al advertir del propio acto jurídico propuesto por la demandada, los dos elementos esenciales de dicha relación, la subordinación y la dependencia económica, pues es evidente que la demandada tenía un poder jurídico de mando como patrón, correlativo a un deber de obediencia del actor como trabajador, esto en virtud de que de las convenciones que integran el acto jurídico "Contrato de Servicios Profesionales", son evidentes tales hechos, al señalarse al actor horario, salario, lugar de prestación de servicios, actividad a desempeñar y forma de hacerlo. En consecuencia, en aplicación del principio de adquisición procesal, se debe determinar que el beneficio del material probatorio de la demandada hacia la actora resulta evidente y de esto se concluye que dicha demandada no prueba los presupuestos legales de sus defensas y excepciones, por lo que éstas en la especie no tienen significación jurídica alguna.

Contrario a lo anterior, la actora, en las condiciones narradas, sí prueba los hechos constitutivos del presupuesto legal de su acción y de esto

resulta que queda debidamente probado que la relación existente entre los contendientes es una relación de naturaleza laboral en términos de los artículos 8, 10, 20 y 25 de la Ley federal del trabajo, que ni remotamente existe en el caso que nos ocupa un actor jurídico de naturaleza civil y, por consiguiente, que la separación del actor resulta ser un despido injustificado y consecuentemente se impone condenar a dicha demandada de la siguiente manera:

1.- Reinstalar al actor en el puesto en que se vino desempeñando a su servicio hasta la fecha del injustificado despido del que fue objeto...

En consecuencia, a pagarle salarios caídos desde la fecha del injustificado despido y hasta aquélla en que el actor sea real y materialmente reinstalado...

2.- Asimismo se condena al pago de vacaciones, prima vacacional, aguinaldo, pago de tiempo extra en los términos reclamados...

Asimismo, se condena a la demandada a hacer a favor del actor todas y cada una de las aportaciones relativas al seguro de retiro (SAR) y de la vivienda (INFONAVIT), y las cuotas obrero-patronales al IMSS, en forma retroactiva a partir de la fecha en que se inició la relación laboral; a hacerle el pago, en vía de devolución, de los descuentos hechos al actor vía impuesto al valor agregado, esto en virtud de que en la especie tal prestación es totalmente inaplicable...

En cuanto a la solicitud de nulidad formulada por el actor respecto del "Contrato de Servicios Profesionales", es evidente su procedencia en cuanto a considerarlo del tal naturaleza puesto que, como quedó debidamente probado, realmente dicho acto jurídico se conformó en términos del artículo 25 de la Ley de la Materia. En este orden de ideas y respecto a la solicitud de nulidad de los "recibos de honorarios", resulta procedente por lo que hace a tal alcance conceptual, puesto que, como quedó probado, su verdadero alcance demostrativo es en el sentido de una constancia de la contraprestación a los servicios que el actor desempeñaba para la demandada.

...

2. JURISPRUDENCIAS

El concepto técnico de jurisprudencia en nuestro sistema normativo comprende el “conjunto de criterios jurídicos y doctrinales contenidos en las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sea en Pleno o en Salas, así como por los Tribunales Colegiados de Circuito, en materia de su competencia exclusiva, pudiendo elaborarse por reiteración o mediante el procedimiento de denuncia de contradicción de tesis con los requisitos que la ley determine, lo cual le da el carácter de obligatoria para los tribunales jerárquicamente subordinados a éstos”. (43)

En ese sentido, el primer párrafo del artículo 192 de la Ley de Amparo señala que la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales y federales.

A lo largo del desarrollo de esta investigación, hemos encontrado una serie de conceptos y elementos de carácter doctrinal que nos permiten identificar claramente cuándo el trabajo, considerado como actividad humana intelectual o material, puede reglamentarse jurídicamente bajo las normas del derecho laboral. Ahora, nos parece que es necesario complementar la investigación incorporando en este apartado el texto de diversos criterios expresados por las Salas de nuestro máximo tribunal de justicia y por los Tribunales Colegiados de Circuito, en relación con el trabajo de los profesionistas y los contratos de honorarios o de prestación de servicios profesionales, así como los casos en que resulta evidente la existencia de una relación laboral, no obstante la simulación.

PROFESIONISTAS, CUANDO SON SUJETOS DE DERECHO OBRERO. Si se comprueba que un profesionista presta sus servicios por honorarios mensuales convenidos y conforme a las instrucciones u orientación del director del establecimiento, con un sueldo o salario fijo, o sea, bajo su dependencia económica, se reúnen todos y cada uno de los requisitos que la Constitución General requiere para que haya un verdadero contrato de trabajo. (44)

Registro: 393288
Localización: Quinta Época
Instancia: Cuarta Sala
Fuente: Apéndice de 1995
Tomo V, Parte SCJN
Página: 262

Tesis: 395
Jurisprudencia
Materia(s): Laboral

(43) ZERTUCHE GARCÍA, Héctor. La Jurisprudencia Unificadora. Raúl Cervantes Ahumada, Cincuenta Años de Docencia Universitaria. Facultad de Derecho, UNAM, México 1991. Pág. 834.
(44) www.scjn.gob.mx

PROFESIONISTAS, TRABAJO DE LOS. El trabajo objeto de la protección legislativa, fue el asalariado, el sujeto a jornal o a sueldo, pero no el profesional, cuando no se preste en ejercicio de un empleo; y en los debates del Constituyente se declaró, de modo categórico, que en el artículo 123 no quedó comprendido ni el trabajo de los abogados, ni el de los médicos, ni el de los farmacéuticos, ni, en general, el trabajo de las otras profesiones de las clases elevadas, que deben regirse por otra ley. La prestación de servicios profesionales, en general, no está incluida en el artículo 123 constitucional; pero también sin duda alguna, los profesionistas pueden celebrar y de hecho celebran en muchos casos, un contrato de trabajo, como cuando entran al servicio de una empresa, o de un particular como empleados; entonces el profesionista es un verdadero asalariado, y su trabajo está comprendido dentro de lo dispuesto por el tan repetido precepto, pero no por el hecho de que al ejercer su profesión trabaje, sino porque su trabajo profesional lo desempeña, como empleado, por un sueldo o salario. (45)

Registro: 393289
Localización: Quinta Época
Instancia: Primera Sala
Fuente: Apéndice de 1995
Tomo V, Parte SCJN
Página: 263
Tesis: 396
Jurisprudencia
Materia(s): Laboral

RELACION LABORAL. CASO EN QUE SE DEMUESTRA SU EXISTENCIA A PESAR DE LA MANIFESTACIÓN DE QUE ES DE OTRA NATURALEZA. Si la empresa demandada niega la existencia de la relación laboral, aduciendo que la actora le prestó servicios profesionales, pero que no tiene inconveniente en que la relación existente se considere de carácter laboral, es indiscutible que se esta en presencia de un reconocimiento expreso por parte de la demandada, en el sentido de que la relación entre ellas es de esa naturaleza, máxime que al responder a la prestación principal, ofreció el trabajo en los mismos términos en que lo venia haciendo, circunstancia que no se hubiera dado de no existir una relación de subordinación, pues de haber sido de carácter civil, legalmente no era factible hablar de una reinstalación. (46)

Registro: 917346
Localización: Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Apéndice 2000
Tomo V, Trabajo P.R. TC
Página: 582
Tesis: 908
Tesis: Aislada
Materia(s): Laboral

PROFESIONISTAS, RELACION LABORAL EXISTENTE EN EL SERVICIO PRESTADO POR LOS, AUN CUANDO EXPIDAN RECIBOS POR HONORARIOS. Aun cuando sea cierto que en los recibos de pago suscritos por el actor se diga que se expidieron por concepto de “honorarios”, también es cierto que dichos documentos no demuestran, por sí solos, la naturaleza profesional del servicio prestado, si obran en el sumario diversos elementos que acreditan que el actor trabajaba con regularidad, que su jornada era de 8 horas, que gozaba de días de descanso y que además disfrutaba de otra serie de prestaciones, como lo son períodos vacacionales y aguinaldo, por lo que forzoso resulta concluir que la relación existente es laboral y no profesional, sin que tenga relevancia el termino “honorarios” empleado en la redacción de los recibos. (47)

Registro: 250112
Localización: Séptima Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
163-168 Sexta Parte
Página: 118
Tesis Aislada
Materia(s): Laboral

PROFESIONISTAS, CARACTERÍSTICAS DE LA RELACION LABORAL TRATÁNDOSE DE. Si un profesionista presta regularmente sus servicios a una persona mediante una retribución convenida, pero además existe una subordinación consistente en desempeñar el profesionista sus actividades acatando las órdenes de quien solicitó sus servicios, en forma y tiempo señalados por éste, es de concluirse que la relación existente es de naturaleza laboral y no civil, aun cuando en el documento en que se hizo constar el contrato celebrado, se le hubiera denominado a éste “de prestación de servicios”. (48)

Registro: 915580
Localización: Séptima Época
Instancia: Cuarta Sala
Fuente: Apéndice 2000
Tomo V, Trabajo,
Jurisprudencia SCJN
Página: 363
Tesis: 443
Jurisprudencia
Materia(s): Laboral

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS. LOS RECIBOS DE HONORARIOS NO SON SUFICIENTES PARA ACREDITAR UNA RELACIÓN DE ESA NATURALEZA. Si ante el despido alegado por el trabajador, la parte patronal niega la existencia del vínculo laboral afirmando que se trata de un contrato de prestación de servicios, no resulta suficiente el hecho de que para demostrarlo exhiba los recibos de honorarios suscritos por los demandantes, porque no desvirtúan la naturaleza laboral de la relación, toda vez que de acuerdo con lo establecido en el artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo, salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo, aunque se le denomine de manera distinta; considerando que lo que determina la existencia de un contrato de prestación de servicios son sus elementos subjetivos y objetivos, como el que la persona prestataria del servicio sea profesionista, que el servicio lo preste con sus propios medios y se determine expresamente, contando con libertad para realizarlo tanto en su aspecto de temporalidad como en el aspecto profesional propiamente dicho; elementos que si no son debidamente probados en autos, debe estimarse que se trata de un contrato de trabajo para todas sus consecuencias legales. (49)

Registro: 917112
Localización: Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Apéndice 2000
Tomo V, Trabajo, P.R. TCC
Página: 414
Tesis: 674
Tesis Aislada
Materia(s): Laboral

CONTRATO DE TRABAJO, SIMULACION DE. Si el trabajador firmó diversos contratos transitorios, todos ellos no mayores de treinta días, y de los mismos se colige que prestó sus servicios a la empresa

ininterrumpidamente, gozando además, por efecto del período anual laborado, de sus vacaciones, resulta claro que los múltiples contratos pactados, en cuanto a sus características y duración, son aparentes y simulados, esto es, que se pretendió ocultar el verdadero contrato cuya realidad no puede desconocerse. (50)

Registro: 916583
Localización: Quinta Época
Instancia: Cuarta Sala
Fuente: Apéndice 2000
Tomo V, Trabajo, P.R. SCJN
Página: 84
Tesis: 145
Tesis Aislada
Materia(s): Laboral

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL VÍNCULO LABORAL SE DEMUESTRA CUANDO LOS SERVICIOS PRESTADOS REÚNEN LAS CARACTERÍSTICAS PROPIAS DE UNA RELACIÓN DE TRABAJO, AUNQUE SE HAYA FIRMADO UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES. De la tesis de jurisprudencia 2ª./J. 76/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, octubre de 1998, página 568, con el rubro: “TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SI DEMUESTRAN QUE HAN VENIDO PRESTANDO SERVICIOS A LA DEPENDENCIA ESTATAL POR DESIGNACIÓN VERBAL DEL TITULAR, TIENEN ACCIÓN PARA DEMANDAR LA EXPEDICIÓN DEL NOMBRAMIENTO O SU INCLUSIÓN EN LAS LISTAS DE RAYA Y, EN SU CASO, TODAS LAS DEMAS ACCIONES CONSECUENTES.”, así como de la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 96/95 de la que derivó, se advierte que aun cuando no se exhiba el nombramiento relativo o se demuestre la inclusión en las listas de raya, la existencia del vínculo laboral entre una dependencia estatal y la persona que le prestó servicios se da cuando se acredita que los servicios prestados reúnen las características propias de una relación laboral. En ese sentido, si se acredita lo anterior, así como que en la prestación del servicio existió continuidad y que el trabajador prestó sus servicios en el lugar y conforme al horario que se le asignó, a cambio de una remuneración económica, se concluye que existe el vínculo de trabajo, sin que sea obstáculo que la prestación de servicios se haya originado con motivo de la firma de un contrato de prestación de servicios profesionales, pues no es la denominación de ese contrato lo que determina la naturaleza de los servicios prestados al Estado, de tal suerte que si éstos reúnen las características propias del vínculo laboral entre el Estado y sus trabajadores, éste debe tenerse por acreditado. (51)

Contradicción de tesis 168/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Sexto, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 14 de febrero de 2005. Cinco votos.

Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Maria Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot

Registro: 178849

Localización: Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Marzo de 2005

Página: 315

Tesis: 2ª./J.20/2005

Jurisprudencia

Materia(s): Laboral

(45), (46), (47), (48), (49), (50) y (51)

www.scjn.gob.mx

3. LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL ANTE LOS “CONTRATOS DE HONORARIOS”

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, es una ley de orden público que tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tienen acceso a la misma en los términos que ésta señala.

En ejercicio del derecho que la Ley Federal de Transparencia nos otorga, decidimos plantear sendas solicitudes de información pública tanto a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (órgano desconcentrado de aquella), para conocer si una u otra, o ambas, habrían emitido algún pronunciamiento, estudio u opinión sobre la denominada “Norma para la celebración de contratos de servicios profesionales por honorarios y el modelo de contrato”, publicada por la Secretaría de la Función Pública en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006.

Para ello, recurrimos al Sistema de Solicitudes de Información (SISI) cuya dirección electrónica es <http://www.sisi.org.mx> y cuya operación está a cargo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI). Las respectivas consultas se plantearon a través de medios electrónicos (internet) el

día 8 de septiembre de 2006, con una diferencia en tiempo entre una y otra de tan sólo 9 minutos.

A continuación incorporamos el texto de los acuses de recibo correspondientes a las dos solicitudes de información pública mencionadas, así como de las respuestas generadas por las dependencias consultadas. La información aparece en el formato y tipo de letra originales, tal como fue recibida a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI).

Acuse de Recibo
08/09/2006 12:56:26

Solicitud de Información Pública o de Acceso a Datos Personales

Número de Folio 0001400034306

Solicitante:

Nombre o Razón Social: Jorge Alberto Hernández y Puente

RFC: HEPJ-590209 K93

Domicilio: Paseo de los Abetos 19, Paseos de Taxqueña, C.P. 04250, Coyoacán, Distrito Federal.

Unidad de enlace:

Dependencia o entidad: **SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

Para efecto del cómputo del plazo establecido en el artículo 44 (en el caso de solicitudes de acceso a información pública) y 24 (para las solicitudes de acceso a datos personales) de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se ha recibido su solicitud con fecha 8 de Septiembre de 2006.

Al haber enviado su solicitud por medio electrónico, acepta que las notificaciones y resoluciones que se formulen en atención a la misma, se pondrán a su disposición en los plazos establecidos en la Ley referida, en esta página, misma que se obliga a consultar para dar seguimiento a su solicitud. En el caso de acceso a datos personales se expedirán copias simples o certificadas. La entrega de éstos se hará en el domicilio de la Unidad de Enlace o en el del solicitante mediante correo certificado con notificación.

El seguimiento a su solicitud podrá realizarlo mediante el número de folio que se indica en este acuse, en la página de internet con dirección: **<http://www.sisi.org.mx>**

Si por alguna falla técnica del sistema no pudiera abrir las notificaciones y resoluciones que se pongan a su disposición en esta página, deberá informarlo a la unidad de enlace de la dependencia o entidad a la que solicitó información en un plazo de 5 días hábiles, a fin de que se le notifique por otro medio.

Plazo de respuesta a la solicitud de acceso a información pública gubernamental:

Conforme se establece en los artículos 40 y 44 de la Ley referida, los tiempos de respuesta o posibles notificaciones referentes a su solicitud, son los siguientes:

Respuesta a la solicitud, indicando la forma y medio en que se pondrá a su disposición la información, así como en su caso, el costo: 20 días hábiles (06/10/2006)

Notificación en caso de que la información solicitada no sea de competencia de la dependencia o entidad: 5 días hábiles (15/09/2006)

Requerimiento para proporcionar elementos adicionales o corregir información que permitan localizar la información solicitada: 10 días hábiles (22/09/2006)

Notificación de ampliación de plazo para dar atención a la solicitud: 20 días hábiles (06/10/2006)

Respuesta a la solicitud, en caso de que haya recibido notificación de ampliación de plazo: 40 días hábiles (07/11/2006)

Acceso o envío de información una vez que indique el medio y forma de entrega y de tener costo, una vez efectuado el pago: 10 días hábiles

Conforme se establece en el artículo 24 de la Ley referida, los tiempos de respuesta o posibles notificaciones referentes a su solicitud de acceso a datos personales, son los siguientes:

Respuesta a la solicitud, indicando la forma y medio en que se pondrá a su disposición los datos personales, así como en su caso, el costo: 10 días hábiles (22/09/2006)

Requerimiento para proporcionar elementos adicionales o corregir información que permitan localizar los datos solicitados: 10 días hábiles (22/09/2006)

Acceso o envío de información una vez que indique el medio y forma de entrega y de tener costo, una vez efectuado el pago: 10 días hábiles

1. Las solicitudes recibidas después de las 15:00 horas de un día hábil o en un día inhábil, se dan por recibidas al día hábil siguiente.

2. La solicitud deberá enviarse a la unidad de enlace competente, reiniciándose el proceso de solicitud y los plazos de respuesta.

3. Este requerimiento interrumpirá el plazo de respuesta.

4. El solicitante deberá acreditar su identidad para recibir los datos personales con credencial de elector, cartilla del servicio militar, cédula profesional o pasaporte. La entrega de dichos datos se hará en la Unidad de Enlace (si decide recogerlos personalmente) o le serán enviados por medio de correo certificado con notificación. Si desea nombrar a un representante legal para que reciba sus datos, dicho representante deberá acudir directamente a la Unidad de Enlace para acreditar tal representación y recibir los datos personales.

5. La reproducción de los datos personales solicitados, únicamente podrá ser en copias simples (sin costo) o en copias certificadas (con costo). En caso de que usted haya realizado una nueva solicitud respecto del mismo sistema de datos personales en un periodo menor a doce meses a partir de la última solicitud, las copias simples generarán un costo.

Solicitud de Información Pública o de Acceso a Datos Personales

Número de Folio: 0001400034306 08/09/2006

Descripción de la solicitud:

Nombre: Jorge Alberto

Primer Apellido: Hernández

Segundo Apellido: y Puente

Calle: Paseo de los Abetos

Número Exterior: 19

Colonia: Paseos de Taxqueña

Entidad Federativa: DISTRITO FEDERAL

Delegación o Municipio: COYOACÁN

Código Postal: 04250

Correo electrónico: jahp010@yahoo.com

Datos adicionales del solicitante para fines estadísticos:

Sexo: Masculino

Fecha de Nacimiento: 09/02/1959

Ocupación: Funcionario Público

Solicitud de información a:

Dependencia o entidad: **SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL**

Modalidad en la que se prefiere se le otorgue acceso a la información, de estar disponible en dicho medio:

Modalidad de entrega: Entrega por Internet en el SISI*

Descripción clara de la solicitud de información:

Informes sobre la existencia de algún pronunciamiento, estudio u opinión por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, sobre la Norma para la celebración de contratos de servicios profesionales por honorarios y el modelo de contrato

Otros datos para su localización:

Con fecha 11 de abril de 2006, la Secretaría de la Función Pública emitió y publicó en el Diario Oficial de la Federación lo que denominó Norma para la celebración de contratos de servicios profesionales por honorarios y el modelo de contrato.

Autenticidad de la información: 92fdbd5e8c52295428751b803bd891361a4995ce

Autenticidad del acuse: c7bc4314b3696f6ed4bea9f010679f2f0827c561

Se recomienda conservar el presente acuse para fines informativos y aclaraciones

Acuse de Recibo
08/09/2006 13:05:54

Solicitud de Información Pública o de Acceso a Datos Personales

Número de Folio 1411100013206

Solicitante:

Nombre o Razón Social: Jorge Alberto Hernández y Puente

RFC: HEPJ-590209 K93

Domicilio: Paseo de los Abetos 19, Paseos de Taxqueña, C.P. 04250, Coyoacán, Distrito Federal.

Unidad de enlace:

Dependencia o entidad: **PROCURADURÍA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL TRABAJO**

Para efecto del cómputo del plazo establecido en el artículo 44 (en el caso de solicitudes de acceso a información pública) y 24 (para las solicitudes de acceso a datos personales) de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se ha recibido su solicitud con fecha 8 de Septiembre de 2006.

Al haber enviado su solicitud por medio electrónico, acepta que las notificaciones y resoluciones que se formulen en atención a la misma, se pondrán a su disposición en los plazos establecidos en la Ley referida, en esta página, misma que se obliga a consultar para dar seguimiento a su solicitud. En el caso de acceso a datos personales se expedirán

copias simples o certificadas. La entrega de éstos se hará en el domicilio de la Unidad de enlace o en el del solicitante mediante correo certificado con notificación.

El seguimiento a su solicitud podrá realizarlo, mediante el número de folio que se indica en este acuse, en la página de internet con dirección: **<http://www.sisi.org.mx>**

Si por alguna falla técnica del sistema, no pudiera abrir las notificaciones y resoluciones que se pongan a su disposición en esta página, deberá informarlo a la unidad de enlace de la dependencia o entidad a la que solicitó información en un plazo de 5 días hábiles, a fin de que se le notifique por otro medio.

Plazo de respuesta a la solicitud de acceso a información pública gubernamental:

Conforme se establece en los artículos 40 y 44 de la Ley referida, los tiempos de respuesta o posibles notificaciones referentes a su solicitud, son los siguientes:

Respuesta a la solicitud, indicando la forma y medio en que se pondrá a su disposición la información, así como en su caso, el costo: 20 días hábiles (06/10/2006)

Notificación en caso de que la información solicitada no sea de competencia de la dependencia o entidad: 5 días hábiles (15/09/2006)

Requerimiento para proporcionar elementos adicionales o corregir información que permitan localizar la información solicitada: 10 días hábiles (22/09/2006)

Notificación de ampliación de plazo para dar atención a la solicitud: 20 días hábiles (06/10/2006)

Respuesta a la solicitud, en caso de que haya recibido notificación de ampliación de plazo: 40 días hábiles (07/11/2006)

Acceso o envío de información una vez que indique el medio y forma de entrega y de tener costo, una vez efectuado el pago: 10 días hábiles

Conforme se establece en el artículo 24 de la Ley referida, los tiempos de respuesta o posibles notificaciones referentes a su solicitud de acceso a datos personales, son los siguientes:

Respuesta a la solicitud, indicando la forma y medio en que se pondrá a su disposición los datos personales, así como en su caso, el costo: 10 días hábiles (22/09/2006)

Requerimiento para proporcionar elementos adicionales o corregir información que permitan localizar los datos solicitados: 10 días hábiles (22/09/2006)

Acceso o envío de información una vez que indique el medio y forma de entrega y de tener costo, una vez efectuado el pago: 10 días hábiles

1. Las solicitudes recibidas después de las 15:00 horas de un día hábil o en un día inhábil, se dan por recibidas al día hábil siguiente.

2. La solicitud deberá enviarse a la unidad de enlace competente, reiniciándose el proceso de solicitud y los plazos de respuesta.

3. Este requerimiento interrumpirá el plazo de respuesta.

4. El solicitante deberá acreditar su identidad para recibir los datos personales con credencial de elector, cartilla del servicio militar, cédula profesional o pasaporte. La entrega de dichos datos se hará en la Unidad de Enlace (si decide recogerlos personalmente) o le serán enviados por medio de correo certificado con notificación. Si desea nombrar a un representante legal para que reciba sus datos, dicho representante deberá acudir directamente a la Unidad de Enlace para acreditar tal representación y recibir los datos personales.

5. La reproducción de los datos personales solicitados, únicamente podrá ser en copias simples (sin costo) o en copias certificadas (con costo). En caso de que usted haya

realizado una nueva solicitud respecto del mismo sistema de datos personales en un periodo menor a doce meses a partir de la última solicitud, las copias simples generarán un costo.

Solicitud de Información Pública o de Acceso a Datos Personales

Número de Folio: 1411100013206 08/09/2006

Descripción de la solicitud:

Nombre: Jorge Alberto

Primer Apellido: Hernández

Segundo Apellido: y Puente

Calle: Paseo de los Abetos

Número Exterior: 19

Colonia: Paseos de Taxqueña

Entidad Federativa: DISTRITO FEDERAL

Delegación o Municipio: COYOACÁN

Código Postal: 04250

Correo electrónico: jahp010@yahoo.com

Datos adicionales del solicitante para fines estadísticos

Sexo: Masculino

Fecha de Nacimiento: 09/02/1959

Ocupación: Funcionario Público

Solicitud de información a

Dependencia o entidad: **PROCURADURÍA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL TRABAJO**

Modalidad en la que se prefiere se le otorgue acceso a la información, de estar disponible en dicho medio:

Modalidad de entrega: Entrega por Internet en el SISI*

Descripción clara de la solicitud de información:

Solicito se me informe si existe algún pronunciamiento estudio u opinión por parte de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo en relación con la Norma para la celebración de contratos de servicios profesionales por honorarios y modelo de contrato

Otros datos para su localización:

Con fecha 11 de abril de 2006 la Secretaría de la Función Pública emitió y publicó en el Diario Oficial de la Federación lo que denominó Norma para la celebración de contratos de servicios profesionales por honorarios y el modelo de contrato

Autenticidad de la información: bc8161961a31cb404eafbdb0d430302119c768d7

Autenticidad del acuse: 7f37b2a549d046f194db15cd7748d842986346c7

Se recomienda conservar el presente acuse para fines informativos y aclaraciones.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los tratados internacionales constituyen una parte fundamental del marco jurídico de nuestro país, independientemente del lugar que les corresponda en la jerarquía de nuestro sistema legal. La Carta de las Naciones Unidas, de la que México es parte integrante, impone a los Estados la obligación de promover el respeto de los derechos y libertades humanos. En ese sentido, nuestro país está jurídicamente obligado a respetar y a hacer respetar los derechos a que se refiere el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, a fin de propiciar que toda persona goce de condiciones laborales equitativas, sin distinciones de ninguna especie, y de dignidad para los trabajadores y sus familias.

SEGUNDA.- Las medidas de política económica adoptadas en nuestro país por los gobiernos de corte neoliberal durante los últimos 25 años, han provocado efectos adversos en el mercado de trabajo, lo cual se manifiesta en el hecho de que por primera vez en la historia reciente de México, la ocupación en actividades informales es mayor a la ocupación en el sector formal de la economía. Los altos índices que registran las tasas de desempleo abierto han propiciado que millones de connacionales emigren hacia los Estados Unidos de Norteamérica en busca de mejores condiciones de vida, situación que alcanza niveles inéditos. Sin embargo, quienes deciden buscar esas oportunidades en nuestro país, deben aceptar condiciones de trabajo precarias y con frecuencia son víctimas de violaciones a sus derechos laborales, aun en los casos en que el patrón es el propio Estado mexicano.

TERCERA.- En su origen, los principios de justicia social que incorporan tanto el artículo 123 Constitucional como las leyes reglamentarias de sus dos grandes apartados tienden a proteger los intereses de la clase trabajadora de nuestro país. Sin embargo, diversos órganos del Estado, cuya responsabilidad consiste en actuar como garantes del cumplimiento irrestricto de la ley, han claudicado frente a dicha responsabilidad, provocando que se cuestione si el poder y la actividad del Estado mexicano están verdaderamente regulados y controlados por la ley, es decir, si el nuestro es un Estado de Derecho.

CUARTA.- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha desestimado las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por cuanto se refiere a la responsabilidad de vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 Constitucional y en las leyes del trabajo, y ha actuado con indiferencia ante la interpretación que hace la Secretaría de la Función Pública respecto a la normatividad que regula los “contratos de honorarios” o de “prestación de servicios profesionales”,

propiciando con ello que de manera sistemática se violen los derechos laborales de miles de trabajadores.

QUINTA.- Es preciso reformar el artículo 69 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a efecto de que las atribuciones que dicho ordenamiento otorga a la Secretaría de la Función Pública para emitir las disposiciones generales y el modelo de contrato correspondiente para las contrataciones por honorarios que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se asignen a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, pues es a esta dependencia a quien por disposición de ley corresponde vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 de la Constitución Federal.

SEXTA.- Es preciso abrogar la “Norma para la celebración de contratos de servicios profesionales por honorarios y el modelo de contrato”, publicada por la Secretaría de la Función Pública el 11 de abril de 2006, cuyo objetivo fue establecer las disposiciones generales que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para celebrar contratos de prestación de servicios profesionales por honorarios con personas físicas, y dar a conocer el modelo de contrato a utilizar cuando se realicen tales contrataciones. Lo anterior, en razón de que constituye una aberración jurídica que lejos de regular tales contrataciones en el marco del Derecho, propicia que las dependencias y entidades mantengan una práctica simuladora en detrimento de los derechos laborales de miles de trabajadores de la Administración Pública.

SÉPTIMA.- Es preciso adicionar una fracción al artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, relativo a las obligaciones que la propia Ley les impone, a efecto de que los servidores públicos de mando responsables de las contrataciones se abstengan de realizarlas al amparo de “contratos de honorarios” o de “prestación de servicios profesionales”, cuando resulte evidente que con ello se incurre en prácticas simulatorias para eludir obligaciones de carácter laboral y de seguridad social.

OCTAVA.- La contratación de personas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo el denominado régimen de “honorarios” no obedece a razones de carácter presupuestal, pues es una práctica que se utiliza en el sector público de nuestro país por lo menos desde hace tres décadas, y durante ese tiempo se han creado una serie de prestaciones para el personal de plaza presupuestaria que implican fuertes erogaciones para el gobierno federal, con recursos fiscales, como es el caso de los seguros de vida, seguros de gastos médicos mayores, seguros de separación voluntaria, bonos de actuación y bonos de riesgo, entre otros. Por otro lado existen “prestadores de servicios” que han dedicado 25 y hasta 30 años de su vida laboral a servir a alguna dependencia o entidad al amparo de “contratos de honorarios” y que por supuesto nunca podrán aspirar a los beneficios de una jubilación.

NOVENA.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal incurren en prácticas simulatorias al contratar fuerza de trabajo mediante los denominados “contratos de honorarios” o “de prestación de servicios profesionales”, ya que en la mayoría de los casos la relación que se establece con el presunto profesionista tiene todos los elementos de una típica relación laboral

DÉCIMA.- La definición de si existe o no un vínculo de carácter laboral entre dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y un prestador de servicios, no puede estar predeterminada por una norma de carácter administrativo, no obstante que ésta derive de una ley aprobada por el Congreso, pues se debe atender a las condiciones específicas de la relación entre las partes contratantes, a efecto de determinar si existen los elementos esenciales de una verdadera relación de trabajo.

DÉCIMO PRIMERA.- El pago del aguinaldo o gratificación de fin de año para los trabajadores constituye una prestación que debe sujetarse únicamente al texto de la ley, y en tales circunstancias no es admisible que el otorgamiento del mismo quede sujeto a la discrecionalidad del Ejecutivo Federal, quien debe limitarse a fijar las proporciones y el procedimiento para su pago.

DÉCIMO SEGUNDA.- Las características del contrato de “prestación de servicios profesionales” están claramente definidas por la doctrina y la ley. Se trata de un contrato de naturaleza civil que se perfecciona por el mero consentimiento de las partes. La utilización de esta figura jurídica para contratar fuerza de trabajo, soslayando la existencia de un vínculo laboral, constituye un acto de simulación que esconde otro acto que en realidad es lo que ha sido convenido entre las partes; de esta forma se da a un acto jurídico una falsa apariencia, que oculta su verdadero carácter (contrato de trabajo).

DÉCIMO TERCERA.- Las prácticas simulatorias en que incurren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, al contratar fuerza de trabajo mediante los denominados “contratos de honorarios”, causan perjuicio a terceros y con ello se violan disposiciones fundamentales de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Estas prácticas constituyen también un fraude a la ley, toda vez que con ellas se pretende eludir una disposición legal en perjuicio del Estado o de terceros.

DÉCIMO CUARTA.- Los criterios aplicados por las autoridades del trabajo en la resolución de controversias de carácter laboral, y las tesis y jurisprudencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito, en torno a los “contratos de prestación de servicios” son contundentes en cuanto a que consideran que no basta que las partes hayan

convenido en denominar de esa forma al contrato que los vinculó para que se consideren con tal carácter, aun cuando en el documento en que se hizo constar el contrato celebrado se hubiera denominado a éste como de “prestación de servicios”. Lo mismo sucede cuando en la resolución de tales conflictos se advierte la existencia de los dos elementos esenciales de una relación laboral: la subordinación y la dependencia económica.

DÉCIMO QUINTA.- El régimen fiscal de honorarios asimilados a salarios que establece la Ley de Impuesto Sobre la Renta constituye una excelente opción para los trabajadores que prestan sus servicios de manera temporal, dado que les permite cumplir con sus obligaciones bajo un esquema simplificado. Sin embargo, es necesario reiterar que lo que se asimila a salarios son los ingresos, no las personas, por lo que los patrones no deben recurrir a esta figura para eludir obligaciones laborales y de seguridad social.

BIBLIOGRAFÍA

1. LIBROS

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1999.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Quinta edición. Editorial Porrúa. México, 1983.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Conceptos Básicos de Derecho del Trabajo. Fondo de Cultura Económica. Segunda reimpresión. México, 1996.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Sexta edición. Editorial Porrúa. México, 2000.

CARPISO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Décima primera edición. Editorial Porrúa. México, 1998.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho Laboral. Editorial Trillas. México, 1996.

COLÍN, Ambrosio y Henri Capitant. Curso Elemental de Derecho Civil. Editorial Reus. Madrid, 1960.

DÁVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1991.

DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Quinta edición. Editorial Porrúa. México, 1994.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Décima edición. Editorial Porrúa. México, 1997.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Sexta edición. Editorial Porrúa. México, 1980.

DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 1954.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésimo quinta edición. Editorial Porrúa. México, 1997.

GALINDO GARFIAS, Ignacio. Teoría General de los Contratos. Editorial Porrúa. México, 1996.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Teoría de la Administración Pública. Editorial Porrúa. México, 2000.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésimo tercera edición. Editorial Porrúa. México, 1992.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Décimo tercera edición. México, 1999.

MATEOS ALARCÓN, Manuel. Estudios sobre el Código Civil del Distrito Federal. TSJDF. México, 1992.

MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Editorial Porrúa. México, 1995.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Décima edición. Editorial Porrúa. México, 1981.

TRUEBA URBINA, Alberto. El Nuevo Artículo 123. Editorial Porrúa. México, 1962.

ZAYEG HELU, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Segunda edición. Editorial PAC. México, 1986.

ZERTUCHE GARCÍA, Héctor. La Jurisprudencia Unificadora. Raúl Cervantes Ahumada, Cincuenta Años de Docencia Universitaria. Facultad de Derecho. UNAM. México, 1991.

2. TRATADOS INTERNACIONALES

- Informe General de la XVI Reunión Regional Americana de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Acuerdo de Cooperación Técnica ente los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

3. LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Ley Sobre la Celebración de Tratados.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Código Civil Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley de Profesiones.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

4. DECRETOS

- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.
- Decreto por el que se establecen las disposiciones para el otorgamiento de aguinaldo o gratificación de fin de año, correspondiente al ejercicio fiscal 2005.
- Decreto por el que se establecen las disposiciones para el otorgamiento de aguinaldo o gratificación de fin de año, correspondiente al ejercicio fiscal 2004.
- Decreto por el que se establecen las disposiciones para el otorgamiento de aguinaldo o gratificación de fin de año, correspondiente al ejercicio fiscal 2003.
- Norma para la celebración de contratos de servicios profesionales por honorarios y el modelo de contrato.

5. OTRAS FUENTES

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII, mayo de 1998.
- Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal.
- www.conapo.gob.mx
- www.scjn.gob.mx
- www.inegi.org.mx
- www.sisi.org.mx
- www.sre.gob.mx