UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

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

ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA TITULARIDAD DE LA RELACIÓN LABORAL ESTABLECIDA CON LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL DISTRITO FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:

FERNANDO GONZÁLEZ ESTRADA

ASESORA: LIC. MARTHA RODRÍGUEZ ORTIZ.

CIUDAD UNIVERSITARIA MÉXICO, D. F. 2007

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios, el rector de mi vida, por todo lo que me ha dado y por haberme puesto en este camino de logros y éxitos.

A mis padres: José Luis González Arriaga y Margarita Estrada Jiménez, por haberme dado las herramientas para luchar con dignidad y honestidad, por el orgullo que tengo de ser su hijo, por que al mirar sus manos, tengo presente el esfuerzo que han realizado para sacarme a delante.

A mi esposa Carmen Ramírez Rodríguez, como un testimonio de amor, por todo su apoyo y comprensión y por alegrar cada instante de mi vida.

A mis hermanos: Rafael y Lizeth González Estrada, por la ayuda que en múltiples ocasiones me brindaron, por que saben que cuentan conmigo y yo con ustedes.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme permitido formarme en sus aulas y por darme las herramientas para mi vida profesional

Con especial gratitud, respeto y admiración par mi asesora Licenciada Martha Rodríguez Ortiz, quien forma parte de la cristalización de este trabajo.

A mis familiares y amigos, por todo el apoyo que me han brindado para poder lograr la culminación de mi carrera profesional.

A esas personas especiales que significan amistad, respeto, cariño, apoyo y más.

ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA TITULARIDAD DE LA RELACIÓN LABORAL ESTABLECIDA CON LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL DISTRITO FEDERAL

ÍNDICE GENERAL

Págs.

Introducción……...I.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL Y GENERALIDADES…….……...1

1.1.- Derecho del Trabajo…….....2

1.2.- Derecho del Trabajo Burocrático…….....4

1.3.- Relación Jurídica de Trabajo…….....6

1.4.- Sujetos de la Relación Jurídica de Trabajo…….....9

1.4.1.- Trabajadores al Servicio del Estado……10

1.4.2.- Estado-Patrón……..……11

1.5.- Nombramiento……...…12

1.6.- El Distrito Federal como Entidad Federativa……..……...14

1.7.- Gobierno del Distrito Federal……18

1.7.1.- Jefe de Gobierno del Distrito Federal……19

1.7.2.- Administración Pública del Distrito Federal…….....23

1.7.3.- Administración Pública Centralizada…….……...27

1.8.- Dependencia……29

1.9.- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje……...30

CAPÍTULO 2

MARCO HISTÓRICO DEL DERECHO LABORAL EN EL DISTRITO FEDERAL…….35

2.1.- México Independiente……35

2.1.1.- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 22 de octubre de 1814……37

2.1.2.- Constitución de 1824……...39

2.1.3.- Leyes Constitucionales de 1836……....42

2.1.4.- Constitución de 1857……...46

2.2.- México Contemporáneo……50

2.2.1.- Constitución Política de 1917……51

2.2.2.- Acuerdo Presidencial de 1934, denominado Acuerdo sobre organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil…….55

2.2.3.- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938……..56

2.2.4.- Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión de 1941……...57

2.2.5.- Adición del Apartado B del artículo 123 constitucional del 5 de Diciembre de 1960……58

2.2.6.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado del 27 de diciembre de 1963……....61

2.3.- Reformas al artículo 122 Constitucional……..62

CAPITULO 3

MARCO JURÍDICO VIGENTE DE LAS RELACIONES LABORALES EN EL DISTRITO FEDERAL…….68

3.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos……..68

3.2.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado……78

3.3.- Estatuto del Gobierno del Distrito Federal……..82

3.4.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal…..85

3.5.- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal……...……89

3.6.- Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal……93

3.7.- Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal……95

3.8.- Tesis y Jurisprudencias……...99

3.9.- Naturaleza Jurídica del Distrito Federal……..…...101

CAPITULO 4

DEFICIENCIA NORMATIVA SOBRE LA TITULARIDAD DE LA RELACIÓN LABORAL ESTABLECIDA CON LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL DISTRITO FEDERAL.104

4.1.- Titularidad de la relación laboral establecida en términos del artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado……..105

4.1.1.- Jefe de Gobierno del Distrito Federal……106

4.1.2.- Titular del Gobierno del Distrito Federal……108

4.2.- Titular de las relaciones laborales en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal……..111

4.3.- Propuesta de Reforma……..119

4.3.1.- A la Constitución……..120
4.3.2.- A la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado……121
4.3.3.- A las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal……..124
4.3.4.- Al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal……..…127

Conclusiones……129

Bibliografía……133

INTRODUCCIÓN

El doble papel y la confrontación administrativa que históricamente ha desempeñando el Distrito Federal como asiento de los Poderes Federales y como órgano local de gobierno, no solo ha originado la aprobación a una serie de reformas al artículo 122 Constitucional, que además de reconocerle plena autonomía como entidad federativa y una nueva forma de organización política, también le confiere una situación distinta en cuanto a la titularidad de las relaciones de trabajo de quienes le prestan sus servicios.

Dicha titularidad ha venido evolucionando de forma significativa a partir de la Constitución de 1917 a la fecha. En un inicio estas relaciones de trabajo se instituyeron entre los servidores públicos y los municipios del Distrito Federal. Posteriormente, al incorporar al Gobierno Local del Distrito Federal como un departamento subordinado al Ejecutivo Federal, dichas relaciones se establecieron entre el titular del Departamento y las personas que le prestaban sus servicios. En la actualidad y derivado de las reformas estructurales de las que ha sido objeto el Distrito Federal, existe una disyuntiva legal sobre quien es el titular de las relaciones de trabajo de quienes laboran en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, ya que mientras por un lado el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje considera que esta titularidad recae en el Jefe de Gobierno, por ser este el titular de la Administración Pública de dicha entidad, por otro lado, la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, claramente establece que las relaciones de trabajo únicamente se pueden tener por establecidas entre los titulares de las Dependencias y los trabajadores a su servicio.

Ante esta problemática, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, resulta ser un ordenamiento legal obsoleto e inútil, debido que a la fecha no ha incorporado a su texto las reformas necesarias que ajusten su normatividad a la nueva situación jurídica del Distrito Federal, en las que se reconozca que su organización administrativa se integra por las dependencias que la ley de la materia establezca para su funcionamiento, cuyo titular asuma la titularidad de las relaciones de trabajo con sus empleados.

En este sentido buscaremos demostrar que dada la calidad que de Entidad Federativa actualmente tiene el Distrito Federal, esta no puede ser considerada una dependencia más del Ejecutivo Federal, por lo cual la titularidad de las relaciones de trabajo que antes se instituyeron con el Jefe del Departamento no puede ser trasladada íntegramente al actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, máxime aún cuando la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal se compone de diversas dependencias que cuentan con un propio titular, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En este orden de ideas en el primer capítulo, analizaremos el vínculo jurídico y los elementos que interactúan en las relaciones de trabajo de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, con el objeto de demostrar que esta se compone de normas, conceptos y elementos tanto del Derecho del Trabajo como del Derecho Administrativo, por lo cual no puede ser entendido ni estudiado excluyendo a alguno de ellos.

En el segundo capítulo, nos avocaremos al estudio de los antecedentes tanto del Derecho Laboral Burocrático como de la organización administrativa del Distrito Federal, iniciado con el México Independientes y hasta llegar a nuestros días, con el propósito de analizar y conocer cuales han sido los diferentes ordenamientos jurídicos que han regulados la estructura política del Distrito Federal y que a la postre ha repercutido en las relaciones laborales con sus trabajadores.

En el tercer capítulo, buscaremos asentar las bases legales que nos permitan fundamentar nuestra hipótesis en cuanto a que las relaciones de trabajo en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, no se establece en la actualidad con el Jefe de Gobierno sino con el titular de cada una de las dependencias que la integran, para lo cual entraremos al análisis tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la normatividad administrativa y laboral vigentes que regula al Gobierno del Distrito Federal.

Con el cuarto capítulo, damos por terminado el análisis sobre la titularidad de las relaciones laborales establecidas en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, en este pretendemos demostrar la falta de actualización que en materia laboral existe en los ordenamientos jurídicos que aplican y regulan las relaciones de trabajo en el Distrito Federal y que originan una deficiencia jurisdiccional en la aplicación e interpretación de la ley.

El objetivo principal que pretendemos alcanzar con este trabajo, es el de proporcionar los elementos suficientes que apoyen un proyecto de reforma a la legislación laboral burocrática aplicable al Gobierno del Distrito Federal, para que se determine que la relación jurídica de trabajo tratándose de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, no se establece con el Jefe de Gobierno como sucedía antes de las reformas al artículo 122 Constitucional, sino con cada uno de los titulares de las dependencias que la integran.

C A P Í T U L O 1
MARCO CONCEPTUAL Y GENERALIDADES

Para entender de manera clara y precisa el tema que nos ocupa, entraremos al estudio de los elementos que forman parte de las relaciones laborales que se establecen en la Administración Publica Centralizada del Distrito Federal, para lo cual analizaremos los conceptos de derecho del trabajo, derecho del trabajo burocrático y relación jurídica de trabajo. Asimismo, se examinará el marco conceptual de los sujetos que interactúan en las relaciones de trabajo burocrático, haciendo particular referencia al Estado en su calidad de Patrón.

Por otro lado, referiremos el significado y elementos que constituyen una Entidad Federativa, con el propósito de demostrar que el Distrito Federal al haber adquirido tal carácter, ya no forma parte integrante de la Administración Pública del Gobierno Federal, por lo que no debe de ser considerado como una de sus dependencias.

No debemos de olvidar que el vinculo jurídico que se crea entre el Estado y sus empleados y que regula el Apartado “B” del Artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se compone de normas tanto del derecho administrativo como del derecho laboral, por lo que en este apartado se incluye una serie de conceptos de derecho administrativo que nos ayudarán a una mejor comprensión del tema, tales como: Gobierno del Distrito Federal, Jefe de Gobierno, Administración Pública y Centralizada del Distrito Federal, y Dependencia.

Finalmente, estudiaremos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como órgano encargado de impartir justicia en los conflictos de trabajo burocrático, analizando especialmente sus facultades y competencia para conocer de los

asuntos relativos a los trabajadores de la Administración Pública Centralizada del Gobierno del Distrito Federal.

1. 1. Derecho del Trabajo.

Trueba Urbina concibe al derecho del trabajo como "el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales e intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana".[1]

En esta definición se omite el sujeto patrón, cuyos derechos también los afirma la legislación laboral. Esto es debido a la filosofía sustentada por el autor, en el sentido de que necesitan protección los trabajadores porque los patrones se defienden solos. Lo anterior implica que para Trueba Urbina, el Derecho del Trabajo tiene por finalidad apoyar y proteger a la clase trabajadora, que es la parte más débil en la relación trabajador-patrón.

Para Mario de la Cueva el Derecho del Trabajo “es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajo y el capital”.[2] Esta definición es completa y abarca a la generalidad de situaciones, aún cuando omite las relaciones que no son de “trabajo-capital”; por ejemplo, las del servicio doméstico, caso en el cual la relación es de persona a persona. Este autor objeta que el derecho del trabajo sea protector de la clase trabajadora; señala que si bien en un principio esa fue su función, la protección ya no es necesaria, porque la clase trabajadora posee la fuerza suficiente para enfrentarse, de igual a igual, con el capital y aun para luchar con el Estado protector de la burguesía.

---

[1] TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta edición, Editorial Porrúa, México, 1981, p. 135.
[2] DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, T. I. Decimosegunda edición, Editorial Porrúa, México 1990, p. 85.

Alfredo Sánchez Alvarado dice que “derecho del trabajo es el conjunto de principios y normas que regulan, en sus aspectos individual y colectivo, las relaciones entre los trabajadores y patrones; entre trabajadores entres sí y entre patrones entres sí, mediante la intervención del Estado, con el objeto de proteger y tutelar a todo aquel que preste un servicio subordinado, y permitirle vivir en condiciones dignas, que como ser humano le corresponden para que pueda alcanzar su destino”.[3]

Como no se pretende realizar en esta investigación, un estudio pormenorizado de las definiciones que sobre el derecho del trabajo proporcionan los diferentes autores de la materia, recopilaremos únicamente dos definiciones más en el entendido de que ha quedado suficientemente claro el concepto ya citado.

En opinión del profesor Néstor de Buen el “derecho del trabajo es el conjunto de normas jurídicas relativas a la prestación del trabajo personal subordinado y remunerado”.[4]

Finalmente para Dávalos Morales el derecho del trabajo “es el conjunto de normas jurídicas que tiene por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo”.[5]

De lo expuesto, concluimos que el derecho del trabajo en su acepción general es el conjunto de instituciones y normas jurídicas encargadas de regular los derechos y obligaciones reciprocas entre el patrón y sus trabajadores.

---

[3] SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo, Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo, T. I, Vol. I. México, 1967, p. 31.
[4] DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del Trabajo, T. II. Décima edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 29.
[5] DÁVALOS MORALES, José, Derecho Individual del Trabajo. Novena edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 44.

1. 2. Derecho del Trabajo Burocrático.

Para un correcto análisis del concepto en comento, primero nos remitiremos al significado etimológico del vocablo burocracia.

La palabra burocracia proviene del francés *bureucratie* y etimológicamente esta integrada del francés *bureaan,* oficina del helenismo cratos, que significa poder.

Este término ha sido utilizado para distinguir a las diversas formas de organización administrativa[6]

Es importante señalar que el vocablo burocracia más que existir en un ámbito jurídico, es más propio de la sociología y esta referida a quienes prestan sus servicios como funcionarios y empleados públicos, sin embargo, se ha utilizado de una manera peyorativa, perdiendo su verdadero significado, pues es comúnmente aplicada al servidor público de "ventanilla", esto es, a aquellas personas encargadas de tramites menores o de atención a personas, quienes desgraciadamente mediante un patrón de conducta consistente en pereza o desgano en el desempeño de sus labores, han ocasionado la identificación del término burocracia con una mala actitud y no en lo que realmente es la clase burócrata, la cual tiene encomendada la tarea de trabajar para lograr el correcto desempeño de las labores de las instituciones públicas, ya que en gran parte de ellos depende el correcto funcionamiento de la prestación de los servicios públicos.

Andrés Serra Rojas sobre el particular expresa: "En un sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Bajo otra concepción la burocracia alude a la influencia o dominio de los

---

[6] Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionarios Jurídico Mexicano. Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 365.

servidores del Estado en la vida social. La expresión burocracia nació en Francia en el siglo XVIII refiriéndose satíricamente a los funcionarios ennoblecidos".[7]

De la definición del Maestro Serra Rojas, se denota el ánimo sociológico de este término, ya que refiere su vinculación con un sector de la sociedad. Con el levantamiento de esta clase trabajadora surgió la necesidad de regular la actividad de la burocracia, naciendo así la rama del derecho burocrático. Sin embargo, el concepto, primero social ha sido recogido por diversos especialistas de derecho para definir al conjunto de disposiciones legales encargadas de regular la relación laboral del Estado con sus empleados.

Así, para el administrativista Emilio Chuayffet Chemor, el derecho burocrático "regula los vínculos entre el Estado y sus trabajadores, y da especificidad y contenido a una relación que forma parte del derecho administrativo".[8]

Para algunos publicistas, el derecho burocrático es el conjunto de normas de Derecho Público que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocas entre el Estado y sus servidores, que con base en la justicia equilibre el disfrute de las garantías sociales por parte de los trabajadores, con el ejercicio de las funciones de servicio público que tiene a su cargo el Estado.

En una posición de autonomía, el derecho burocrático esta integrado por un conjunto bastante complejo de disposiciones, que pertenecen a tres sectores, es decir, administrativo, laboral y de seguridad social y por ello hemos sostenido que debe considerarse como una disciplina autónoma.

---

[7] SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. Decimaoctava edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 391.
[8] CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. Derecho Administrativo. Editorial UNAM, México, 1981, p. 126.

Autores laboralistas como el jurista Cavazos Flores, consideran que el derecho burocrático "nació ante el requerimiento inaplazable de garantizar a los trabajadores una vida digna de ser vivida. Luego su finalidad suprema será necesariamente la de otorgar a la clase laborante mejores condiciones de trabajo, certidumbre en su empleo, salarios remunerados, jornadas humanas, descansos y vacaciones que permitan en última instancia la perfectibilidad del individuo".[9]

En el mismo sentido Carlos Morales Paulín señala que "el derecho burocrático siendo parte del derecho del trabajo, se encarga del tratamiento de la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados, cuya naturaleza hace de éste un trabajo especial".[10]

1. 3. Relación Jurídica de Trabajo.

Por relación jurídica se entiende aquella relación que se da entre el sujeto de una obligación y el titular de un derecho subjetivo.

Los elementos que integran la relación de trabajo son la prestación de servicios que realiza un trabajador en forma personal la cual generalmente surge de un contrato de trabajo, la subordinación es una característica fundamental que debe tener dicha prestación para poder considerarse como de trabajo, lo cual implica "una facultad jurídica del patrono en virtud del cual puede dictar los lineamientos, instrucciones u ordenes que juzgue conveniente para la obtención de los fines de la empresa; y una obligación igualmente jurídica del trabajador de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo ".[11]

---

[9] CAVAZOS FLORES, Baltasar, 40 Lecciones de Derecho Laboral. Octava edición, Editorial Trillas, México 1996, p. 102.
[10] MORALES PAULÍN, Carlos, Derecho Burocrático. Editorial Porrúa, México, 1995, p. 107.
[11] DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit., p. 203.

Otro factor que ayuda a determinar la existencia de una relación laboral es la dependencia económica del trabajador al patrón, ya que si, bien no es un elemento indispensable por sí solo en compañía de la subordinación, puede cambiar la naturaleza jurídica de un contrato mercantil y de la relación de sus partes aun contrato laboral.

Se concluye que la relación jurídica es en efecto, un vínculo entre dos o más personas resultado de un acto jurídico. Por lo que la naturaleza de la relación se desprende del acto que le dé origen.

Ahora bien, en el establecimiento de la relación laboral entre el Estado y quienes les prestan los servicios no puede darse esa forma de reconocimiento de una relación exclusivamente de trabajo.

Por su propia naturaleza no puede tratarse de un contrato, ya que una de las partes, el servidor público, no participa ni interviene su voluntad en la fijación de las condiciones que se le imponen para trabajar.

Se trata de una forma especial que se origina a través del nombramiento, que es un documento emitido por funcionario debidamente facultado para expedirlo, siempre dentro de las modalidades previstas por la Ley respectiva. Su existencia es necesaria, imprescindible, para que pueda establecerse la relación entre el Estado, a través de cualquiera de sus dependencia y aquellos que son los empleados.

Por su parte la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 2°, dispone que: “Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de las Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación”.

De lo anterior, podemos entender a la relación jurídica de trabajo con el Estado, como un lazo que involucra diversos elementos, los cuales serán el Estado mismo y sus empleados, en la celebración de una acto jurídico, siendo éste el nombramiento o incluso las listas de raya, pues de ahí se deriva el hilo conductor que los unirá como empleado y empleador y del cual se generan una serie de derechos y obligaciones respectivamente. Este mismo criterio ha sido sustentado por nuestro más alto Tribunal en la jurisprudencia que a la letra reza:

> ***"DE LOS. CARGA DE LA PRUEBA DE SU EXISTENCIA****. A quien se ostenta como trabajador al servicio del estado, además de comprobar que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, corresponde también acreditar, condición específica, que tal situación se genero en virtud del nombramiento que al efecto se le haya expedido por persona facultada para ello, o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; ya que* ***no se puede presumir la existencia de la relación jurídica de trabajo entre los titulares de una dependencia y un particular por el simple hecho de la prestación de un servicio,*** *por no ser aplicable en forma supletoria el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo.*
>
> *Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IV, octubre de 1996. Tesis: 1.6°. T.J./16. Pág. 479* ***".***

El Estado cumple dos funciones específicas que son una de carácter administrativo y otra de carácter de autoridad. La designación o nombramiento de un servidor público no puede ser el producto de un acto de autoridad, pues no se le obliga a la aceptación del nombramiento, por lo que debe entenderse que se trata de un acto administrativo. Se requiere la aceptación del cargo, pero en las condiciones que el Estado señala; la voluntad del particular solamente está

referida a la aceptación o no del empleo, pero nunca a las condiciones del mismo, tales como: carácter del cargo o puesto, funciones, temporalidad, jornada y horario de trabajo, así como la percepción económica y las prestaciones derivadas del propio nombramiento, que siempre son establecidas por el Estado.

La razón de la diferencia de las relaciones de trabajo que indiscutiblemente existe, respecto de los trabajadores del Estado con los trabajadores de la iniciativa privada, se constriñe en los objetivos de la parte patronal. Mientras que los objetivos de ésta última están circunscritos a la obtención de utilidades, es decir, que tiene finalidades esenciales de lucro, los del Estado se encaminan a servir y atender mejor el bienestar general, que es su obligación legal, política y administrativa.

Es indudable la existencia de una relación de trabajo entre el Estado y sus empleados, puesto que existe la subordinación, el desarrollo de una labor personal por parte del empleado y el derecho a percibir una compensación económica; correlativamente está la obligación del Estado de pagar ha esta última, sin embargo la relación de empleo deriva de una acto administrativo por medio del cual la administración pública hace la designación de un particular como su agente, no obstante el acto no modifica el tipo de relación que surge del nombramiento, ya que se trata de una relación de trabajo.

1.4. Sujetos de la Relación Jurídica de Trabajo.

Sobre este punto, únicamente abordaremos de manera general la concepción que existe de trabajador burocrático y del Estado en su carácter de Patrón.

Los sujetos contemplados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado entrañan el ámbito personal de validez de la norma, es decir, sobre quienes tiene aplicación la disposición jurídica.

De esta forma el artículo 2º de la Ley señala que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas en el artículo 1º y los trabajadores de base a su servicio.

1.4.1. Trabajadores al Servicio del Estado.

Son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una Dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

La definición legal de trabajador al Servicio del Estado también la podemos desprender del artículo 3º de la Ley reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional que consigna que: “Trabajador es toda persona que preste un servicio físico o intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

Este trabajador al servicio del Estado podrá ser de acuerdo al artículo 4° de la ley en cita, de confianza o de base. Los primeros únicamente disfrutaran de las medidas de protección al salario y de los beneficio de la seguridad social conforme lo establece la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

1.4.2. Estado-Patrón.

Si bien el artículo 123 constitucional en su apartado “B” no consigna el término de Titular, el artículo 2º de la Ley Burocrática dispone que: “la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias… y los trabajadores de base “.

En el ámbito del Poder Ejecutivo la Titularidad de la dependencia la asume el Secretario del ramo, el Procurador General de la Republica, así como los directores generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados que rijan la relación laboral. Dicha Titularidad se establece no sólo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino también se ratifica en las Condiciones Generales de Trabajo de cada dependencia.

Sobre la Titularidad de las relaciones laborales establecidas con los trabajadores que prestan sus servicios dentro del Gobierno del Distrito Federal, en esta investigación se pretende demostrar que tal calidad no recae en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ni en la inexistente figura de Titular del Gobierno del Distrito Federal, por lo que este tema será estudiado con mayor detenimiento en el capítulo cuarto de esta tesis.

Por su parte en el Poder Legislativo, la directiva de la Cámara de Diputados ejerce la Titularidad en la relación laboral.

En el Poder Judicial corresponde al Pleno de la Suprema Corte la facultad de nombramiento, de la cual se desprende la titularidad de dicho cuerpo colegiado para efectos de la relación de trabajo.

De lo anterior, coincidimos con Morales Paulín en que “la titularidad para nuestro objeto de estudio, constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u

órgano, con efectos directos en la relación laboral. Se asume así la representación de la persona moral".[12]

Existen casos en que los sujetos de la relación laboral jurídicamente no son el titular (persona física) en un extremo y el trabajador en el otro, sino el órgano (persona moral) y el trabajador, pues la titularidad es consecuencia lógica de la ficción jurídica de la persona moral, por lo que corresponde a ésta el ejercicio de los derechos y obligaciones del Estado-Patrón.

1.5. Nombramiento.

El nombramiento es un acto del Estado, que crea la relación de empleo entre el mismo y el particular a quien se designa para un cargo público.

Miguel Acosta Romero indica que 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" [13]

En efecto, el artículo 3° de la Ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, consigna que para adquirir la calidad de trabajador del Estado, se debe de prestar un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en listas de raya de los trabajadores temporales.

Ahora bien, en cuanto a la forma y características del nombramiento, en primer lugar y según lo dispone el artículo 12 de la Ley Federal de los

---

[12] MORALES PAULÍN, Carlos. Op. Cit., p. 81.
[13] ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano. Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 339.

Trabajadores al Servicio del Estado, debe ser expedido por funcionario con facultades para ello, es decir, que se encuentre legalmente autorizado para nombrar al personal; por lo general el nombramiento es expedido por el Oficial Mayor o el responsable del personal de cada unidad.

Atendiendo al carácter de los nombramientos, éstos pueden ser:

- *Definitivos.* Cuando son permanentes las labores que va a realizar el trabajador.
- *Interinos.* Se otorgan para ocupar plazas vacantes temporales que no excedan de seis meses.
- *Provisionales.* Estos son cuando se expiden conforme al procedimiento escalafonario respectivo a un trabajador, y debe ocupar este una vacante temporal mayor de seis meses.
- *Por tiempo fijo.* Son los que se expiden con fecha precisa de terminación de trabajos eventuales o de temporada.
- *Por obra determinada.* Son los otorgados para realizar tareas directamente ligadas a una obra determinada y por su naturaleza no es permanente.

Además de la facultad de quien lo expide, en términos del artículo 15 de la Ley Burocrática, el nombramiento debe contener algunos requisitos; el nombre, nacionalidad y los generales del particular designado; la especificación del trabajo que debe realizarse y el lugar de ello, pudiendo establecerse que deberá laborar en el lugar que se requiera dentro de la república; si se trata de un nombramiento definitivo o transitorio por cualquier causa; las jornadas de trabajo, es decir, si debe laborar jornada corrida o quebrada, diurna, nocturna o mixta; se establece la percepción económica y las prestaciones derivadas del propio nombramiento.

Atendiendo al contenido del artículo 18 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el nombramiento constituye por analogía un contrato de adhesión para el particular que busca formar parte del grupo de

trabajadores burócratas, debido a que su aceptación lo obliga a cumplir con los derechos inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conformes a la Ley, al uso y a la buena fe, que se encuentran previamente determinadas por el Estado.

1.6. El Distrito Federal como Entidad Federativa.

Las Entidades Federativas constitucionalmente hablando son los Estados miembros que integran parte del Estado Federal, cuyos elementos principalmente están representados por dos características:

a). La autonomía, que consiste en la posibilidad de que un Estado dicte sus propias normas, las cuales no podrán contravenir las disposiciones del pacto federal, tal y como lo reconoce el artículo 41 de nuestra Carta Magna;
b). La posibilidad de participar en cualquier determinación que incida sobre el pacto federal, misma que consagra el artículo 135 del ordenamiento legal mencionado.

Ahora bien, al Distrito Federal se le debe de considerar como entidad federativa de acuerdo a los artículos 42, fracción I, 43 y 44 de la Constitución, preceptos legales que a la letra rezan:

"Artículo 42.- El territorio nacional comprende:
I.- El de las partes integrantes de la federación."

"Artículo 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa,

Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal."

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

Como entidad federativa, consideramos que tiene población, territorio, orden jurídico y un gobierno, entendiendo por esta expresión al conjunto de órganos que en un momento dado y dentro de un Estado, ejercen el poder en todos los ámbitos de la relaciones humanas; o como la actividad de estos órganos encaminados a realizar ciertos fines, ya sea dentro de un Estado, o dentro de las partes integrantes del mismo.

El reconocimiento del Distrito Federal como Entidad Federativa ésta plasmado ya sin duda alguna en el Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 122, en las reformas al artículo 44 de la propia constitución, así como en el artículo 2° del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal que expresamente declara "que el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio."

Al particular Acosta Romero subraya que "como toda entidad federativa, el Distrito Federal tiene un orden jurídico propio, es la única que carece de Constitución Política por las razones históricas de que nunca tuvo un gobierno estrictamente local con participación de la ciudadanía en la elección de sus órganos político-administrativos y porque siempre estuvo sometida política y administrativamente al Presidente de la República."[14]

---

[14] ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso. Decimocuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 661.

La lucha política y aún académica por avanzar en la democratización del Distrito Federal como entidad federativa ha sido larga, y a partir del 10 de agosto de 1987 que se reformo la fracción VI del artículo 73 constitucional para establecer por primera vez un órgano de representación ciudadana de elección directa, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se ha dado un movimiento gradual de reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos de dicha entidad.

Por lo expuesto, es claro que el Distrito Federal en la actualidad no puede ser considerado como una dependencia o departamento administrativo del Gobierno Federal, sino como una autentica entidad federativa, con personalidad jurídica y patrimonio propio, tal y como lo reconoce nuestro más alto Tribunal en los siguientes criterios jurisprudenciales aplicables por analogía:

> ***"JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. CUÁNDO NO LE CORRESPONDE REPRESENTAR AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN LOS JUICIOS DE AMPARO EN QUE ÉSTE SEA PARTE.*** *No obstante que el ámbito de competencias en materia legislativa del Distrito Federal le fue suprimida al Ejecutivo Federal, de la que anteriormente gozaba y en esos supuestos el jefe del Departamento del Distrito Federal era la autoridad idónea para representarlo en los juicios de amparo,* ***en la actualidad el jefe de Gobierno del Distrito Federal ya no forma parte de la administración pública federal, sino que ahora conforma un gobierno propio de la entidad y en términos generales no guarda relación de subordinación con el presidente de la República por constituir órdenes o instancias de gobierno distintas.*** *En esas condiciones, al haberse desvinculado la relación jerárquica entre el titular del Ejecutivo Federal y el jefe de Gobierno del Distrito Federal, es incorrecto que éste lo deba representar en los juicios de amparo en que sea parte.*

No. Registro: 192,985. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Noviembre de 1999. Tesis: 1a. XXIX/99. Página: 422."

"INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. POR VIRTUD DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL, EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL ES AUTORIDAD SUSTITUTA DEL ANTIGUO JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. *De acuerdo con las reformas del veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres y veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,* ***el presidente de la República dejó de tener a su cargo el Gobierno del Distrito Federal,*** *el cual ejercía por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien podía nombrar y remover libremente,* ***y el Distrito Federal se convirtió para efectos de su régimen administrativo y político, en una entidad federativa más del país,*** *donde el titular de la administración pública es el jefe de Gobierno del Distrito Federal. En consecuencia, el aludido jefe de Gobierno sustituye al antiguo jefe del Departamento del Distrito Federal, por lo que en los juicios de amparo en que éste haya fungido como autoridad responsable encargada de cumplir o hacer cumplir las sentencias protectoras, sin que se haya logrado, se deben devolver los autos al Juez de Distrito a fin de que agote el procedimiento previsto en los artículos 104 y 105 de la Ley de Amparo, en relación con el jefe de Gobierno del Distrito Federal.*

No. Registro: 195,014. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VIII, Diciembre de 1998. Tesis: 2a. CXLVII/98. Página: 436."

1.7. Gobierno del Distrito Federal.

El Gobierno del Distrito Federal, por un proceso de reformas que se inició en 1987, se extendió hasta 1993 y concluyó en 1997, ha cambiado su estructura jurídica y política, estableciéndose actualmente en el artículo 44 de nuestra Carta Magna que “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos…”. Por su parte el artículo 122 constitucional señala que dicho gobierno se encuentra a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, representados estos tres últimos por el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

A su vez los artículos 7° y 8° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reglamentan lo prescrito por el precepto constitucional antes referido, al disponer que:

“Artículo 7°.- El gobierno del Distrito Federal esta a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.
La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone este Estatuto.”

“Artículo 8°.- Las autoridades locales del gobierno del Distrito Federal son:
I.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
II.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
III.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.”

De lo trascrito se advierte, que la estructura global del Gobierno del Distrito Federal está conformada por los Poderes Federales y los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, motivo por el cual jurídicamente no se

encuentra representado por un solo órgano de poder, tal y como incorrectamente lo ha interpretado en reiteradas ocasiones el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al conocer de los conflictos laborales establecidos entre trabajadores y dependencias de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.

1.7.1. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Surge con la denominación de “Gobernador Nombrado” en el texto Constitucional de 1917, debido a que el Distrito Federal existente, había sido dividido en Municipalidades a cargo de Ayuntamientos de elección popular directa y el gobierno de la Ciudad encomendado a un funcionario nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Durante el Gobierno del Presidente Álvaro Obregón, se suprimió el régimen de Municipios, incluyendo el del Distrito Federal, pasando el Gobierno de la ciudad al Presidente de la República, quien lo ejerció a través de un “Jefe de Departamento del Distrito Federal” y trece Delegaciones Políticas cuyos titulares, fueron electos por el Presidente.

La trascendencia negativa que tuvo la supresión de los Municipios hecha en 1928, implico que al Distrito Federal se le empezó a tratar como Departamento Administrativo, con funciones políticas de gobierno y cuyo titular se llamo “Jefe del Departamento del Distrito Federal”, con lo que a parte de cercenar los derechos políticos de los defeños, se dejó en manos del Presidente de la República a través de dicho “Jefe del Departamento” la libre ejecución de tareas de Gobierno en el Distrito Federal y contenidas en la “LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL”.

En 1941 se adiciono la LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, para fortalecer y ayudar al Jefe del Departamento a

desarrollar sus tareas de administración y política; auxiliándose por un Consejo Consultivo, Delegados y Subdelegados.

Para 1978 se expidió una nueva Ley Orgánica en la que conservó el Presidente de la República el Gobierno en la ciudad, vía su Jefe de Departamento del Distrito Federal, pero ahora con nuevos colaboradores: Delegados Políticos encargados de administrar las dieciséis Delegaciones creadas, pero sujetas a los lineamentos de dicho jefe.

En las diferentes leyes orgánicas del Distrito Federal vigentes de 1928 a 1975, se habló de la autoridad Ejecutiva en el Distrito Federal como el “Jefe del Departamento del Distrito Federal”, “Gobernador”, “Jefe de la Ciudad”, “Primera Autoridad Administrativa” y “Regente”, es decir, que en este lapso de tiempo, el Distrito Federal se administró y gobernó por el Ejecutivo Federal a través de una personal física con facultades delegadas y con todas las limitaciones en el ejercicio de su administración y gobierno.

De las denominaciones antes referidas al ahora Jefe de Gobierno, destacó la de “Regente”, término antiguo que se manejó hasta las diferentes reformas de democratización en el Distrito Federal, y cuyo término para el Maestro Miguel Acosta Romero implica: “una figura que fue muy manejada en los regímenes monárquicos absolutistas. Se hacía referencia, al regente, con la persona que se encargaba de la administración del reino, durante la etapa en que un monarca menor de edad, llegaba a la mayoría de edad”[15]

Según lo planteado por el maestro Acosta, ese término no tuvo razón para aplicarse al Distrito Federal, porque las funciones encomendadas a ese Regente eran permanentes y no emergentes o temporales.

[15] Ibidem., p. 675.

En el decreto de reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de agosto de 1987, se estableció en el artículo 73 fracción V, Base 1° lo relativo al Gobierno del Distrito Federal, ratificándose la facultad del Ejecutivo Federal para gobernarlo, pero ya no a través de un “Jefe de Departamento del Distrito Federal” sino utilizando el término “Órgano u Órganos” y conforme al espíritu de cambio democrático para el Distrito Federal, se habló de 2 Órganos más encargados de “colaborar” con el Ejecutivo Federal en la administración del Distrito Federal: la Asamblea de Representantes y el Tribunal Superior de Justicia, destacándose que no fue creada ningún tipo de regulación o normatividad para el ejercicio de la persona encargada de gobernar en el Distrito Federal; sino que se entendía que el Gobernador “nato” era el Ejecutivo Federal, pero al tener la imposibilidad física, que no jurídica, de gobernar dos niveles de Gobierno distintos, delegaba en un “Órgano u Órganos” sus facultades de Gobierno para la ciudad, que en los hechos fue a través del llamado “Regente de la Ciudad”, quien era nombrado y removido libremente por el Ejecutivo Federal.

La reforma al artículo 122 de 1993, creó a nivel constitucional la primera regulación del llamado “Jefe del Distrito Federal”, como titular de la Administración Pública, una regulación que contenía todas sus facultades, características, limitaciones y funciones, destacando que si bien su designación correspondía aún al Presidente de la Republica, ésta debía realizarse exclusivamente de entre cualquiera de los Asambleístas, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que haya obtenido mayor número de asientos en la Asamblea.

Con la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, se vino a consolidar la naturaleza jurídica de Entidad Federativa para el Distrito Federal y en lo referente al Órgano Ejecutivo Local se dieron cambios significativos como la denominación a “Jefe de Gobierno del Distrito Federal”, considerado como una Autoridad Local Ejecutiva y ya no como un simple “Órgano” especificando que tendría a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública de la Entidad, siendo

electo por sufragio popular, universal, libre, directo y secreto y no por designación Presidencial.

Sobre el particular el artículo 5° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su parte conducente dispone:

"Artículo 5°.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. A él corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión, excepto aquellas que por disposición jurídica no sean delegables."

Por disposición expresa de la ley el Jefe de Gobierno del Distrito Federal cumple con dos funciones esenciales: tiene a su cargo el Ejecutivo Local y es el Titular de la Administración Pública del Distrito Federal

Acosta Romero, al respecto considera que "el Distrito Federal es una entidad federativa en la que se dan los tres poderes, y uno de ellos el Ejecutivo, está encomendado al Presidente de la República y a la persona u órganos que la ley señala. Estimo, que por analogía y mayoría de razón, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tiene el carácter de un gobernador de la entidad, fundo esta afirmación, porque en el capítulo referente a los Estados de la Federación, en la Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos, se habla de un gobernador de dichas entidades federativas, en los artículos 116 fracción I y 120…"[16]

[16] Ibídem., p. 676.

1.7.2. Administración Pública del Distrito Federal.

Para poder iniciar con el análisis del tema que nos ocupa, resulta esencial conocer previamente cuales son las acepciones o connotaciones que se han dado al vocablo de Administración y Administración Pública, a efecto de vislumbrar con mayor claridad la función pública administrativa que tiene encomendada el Distrito Federal.

La palabra administración viene del latín *administratione* que significa acción de administrar, a su vez el término *"administrar"* está compuesto por *ad* y *ministrare* que significan conjuntamente "servir", llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir.

En efecto, la palabra administrar equivale a gobernar, regir o cuidar; y la palabra administración en un sentido general, significa la acción o efecto de cuidar un bien o un patrimonio, con el fin de asegurar su normal productividad; en un sentido más amplio, es la función consistente en asegurar la aplicación cotidiana de las leyes, y la marcha diaria de los servicios públicos, reunidos bajo la dirección del gobierno y para beneficio del pueblo.

Delgadillo Gutiérrez destaca por ciencia de la administración "el estudio sistematizado de esa actividad y de los órganos que la realizan, ideas que comprenden tres aspectos fundamentales que se trata del órgano que la realiza, la actividad en que se concreta y la disciplina que debe seguirse"[17]

Por otro lado para Sánchez Gómez Narciso la administración pública "es aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizado y paraestatal y que lleva como finalidad atender necesidades de interés social o

[17] DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 1986, p.44.

colectivo; sin perder de vista, que en un sentido general la administración pública también es propia de los poderes Legislativo y Judicial porque su razón de ser es de orden público y conforme a los intereses del pueblo, para servirlo, ayudarlo, protegerlo y mejorar sus condiciones de vida."[18]

En esa virtud la administración pública en general, se ocupa de la realización de los fines del Estado, los intereses públicos y el derecho, que se ofrece como elemento coercitivo dentro de la estructura social; por lo tanto es una ciencia, es una técnica y es un arte.

Ahora bien, bajo la denominación de "Departamento Administrativo" la legislación mexicana conoce de ciertos órganos inferiores dependientes una veces de Direcciones y otras funcionando en forma unitaria, pero dentro del régimen centralizado. A diferencia de estos organismos administrativos inferiores, el constituyente, creó los departamentos administrativos.

El constituyente de 1917 creyó haber encontrado en los departamentos administrativos, una forma de organización eficiente para atender algunos ramos de la administración pública, y lo llamó "El descubrimiento de un sistema que no se había ensayado en México".

Dividió los órganos del Poder Ejecutivo en dos grupos: a) Los que ejercen atribuciones meramente políticas o político administrativas, y b) Aquellos órganos meramente administrativos, referentes a un servicio público que nada tienen que ver en la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, educación, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión en lo relativo al Distrito Federal.

---

[18] SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 74.

A esta nueva clase de entidades, el constituyente las llamó Departamentos Administrativos, dependiendo directamente del Presidente de la República, para un desenvolvimiento directo y técnico de sus funciones.

Dentro de la Administración Pública Centralizada quedaba comprendido el Departamento del Distrito Federal. Este departamento tenía características especiales que lo distinguían de las demás dependencias de la Administración Pública Federal.

El Distrito Federal había sido administrado en diversas formas sucesivas. La que existió hasta el año de 1928 consistió, según la Constitución de 1917, en encargar la atención de los intereses locales a un gobernador dependiente del Presidente de la República y una organización municipal de elección popular.

Sin embargo, la coexistencia de la autoridad federal y del gobierno local, fue causa de frecuentes dificultades y de la misma manera como se procedió cuando esas dificultades eran con los Poderes de los Estados, se vino reformando gradualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, culminando con la expedición de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

Hasta el año de 1994, la organización administrativa del Distrito Federal estaba constituida por unidades administrativas centralizadas. Las unidades administrativas centralizadas eran los Secretarios Generales, la Oficialía Mayor, la Contraloría, la Tesorería y las Direcciones Generales. Los órganos administrativos desconcentrados eran las Delegaciones en sus respectivas circunscripciones geográficas.

El Jefe del Departamento era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, tenía la representación legal del Departamento, la que podía delegar en la personal o personas que estimare conveniente.

Los Secretarios Generales de gobierno A y B así como el secretario General de Obras y Servicios y el oficial mayor también eran nombrados por el Presidente de la República.

Los órganos administrativos desconcentrados estaban jerárquicamente subordinados a la Jefatura del Departamento la que en su caso, fijaba las relaciones que deberían guardar con otras dependencias.

Las Delegaciones como órganos desconcentrados estaban a cargo de un Delegado, el cual era nombrado y removido libremente por el Jefe del Departamento previo acuerdo del presidente de la República y ejercía las atribuciones que correspondían al Departamento, en sus respectivas jurisdicciones, salvo aquellas que eran propias de los órganos de la administración centralizada.

A partir de la reforma de 1996 al artículo 122 y las diversas reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el nombre que la Constitución le da al titular del Poder Ejecutivo es el de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que recae en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, y quien tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad. A dicho funcionario en base a la reforma referida, le competen entre otras facultades cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias; nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes.

No cabe duda que a pesar de la transformación jurídico-administrativa que se ha venido generando en el Distrito Federal para ser considerado como una entidad federativa, la falta de reformas a las leyes laborales ha originado que se

continué considerando a dicha entidad como una dependencia más de la Administración Pública Centralizada del Gobierno Federal.

1.7.3. Administración Pública Centralizada.

Históricamente se ha considerado a la centralización como un sistema de unidades político-administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado, con responsabilidad directa frente al Jefe del Estado o Jefe de Gobierno.

En décadas más recientes también se considera dentro de este concepto de centralización, a los órganos más cercanos dependientes de un centro de poder, entrañando una división de trabajo y responsabilidades del Estado en órganos subordinados directamente al Jefe de Estado o Jefe de Gobierno, de acuerdo con el orden jurídico constitucional de cada Estado.

Para Miguel Acosta Romero, la centralización "es una forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución"[19]

Sobre este tema, no pretendemos analizar la estructura, funcionamiento y finalidad de la Administración Centralizada del Distrito Federal, sino únicamente señalar lo que la ley concibe respecto de la misma, a efecto de establecer un marco de referencia al tema principal del presente trabajo de investigación.

[19] ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op. Cit., p. 282.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998, en la parte conducente de sus artículos 1°, 2°, 3° y 15 señala:

“Artículo 1º.- Las disposiciones contenidas en la presente Ley son de orden e interés público y tienen por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismo a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el en Estatuto de Gobierno.”

“Artículo 2º.-La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.
La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada…Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.”

“Artículo 3º.- Para efectos de esta Ley se entiende por:
I.- Administración pública centralizada. Las dependencias y los órganos desconcentrados;…”
“Artículo 15.- El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de ésta ley, de las siguientes dependencias:

I. Secretaría de Gobierno;
II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
III. Secretaría de Desarrollo Económico;
IV. Secretaría del Medio Ambiente;

V. Secretaría de Obras y Servicios;

VI. Secretaría de Desarrollo Social;

VII. Secretaría de Salud;

VIII. Secretaría de Finanzas;

IX. Secretaría de Transportes y Vialidad;

X. Secretaría de Seguridad Pública;

XI. Secretaría de Turismo;

XII. Secretaría de Cultura;

XIII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;

XIV. Oficialía Mayor;

XV. Contraloría General del Distrito Federal, y

XVI. Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

La Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se ubican en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal y se regirán por las leyes específicas correspondientes."

1.8. Dependencia.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, Dependencias Administrativas "son los órganos vinculados directamente al ejecutivo federal por una relación de subordinación jerárquica que los faculta a actuar en su nombre, para atender en la esfera administrativa los asuntos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal les confiere."[20]

En la doctrina la naturaleza jurídica de las dependencias administrativas se explica a través de los caracteres de la centralización administrativa que es una forma de organización de las funciones que le competen al ejecutivo. El alcance de la voz dependencia administrativa se esboza a través de la subordinación unitaria, coordinada y directa que cada secretaría de Estado o departamento

[20] Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, (D-H), Decimatercera Edición, Porrúa, México, 2001, p. 906.

administrativo con respecto al órgano de más alto rango, en la pirámide jerárquica que caracteriza a la estructura administrativa del ejecutivo federal. En estos caracteres se explica el vínculo dependiente que en lo administrativo entrelaza a los órganos administrativos centralizados.

Evidentemente y por analogía las dependencias como órganos administrativos centralizados coexisten dentro de la estructura del Distrito Federal, de tal manera que al particular el artículo 3o de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente, en su fracción VII dispone:

"Artículo 3º.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:
VII.- Dependencias.- Las Secretarías, La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayo, la Contraloría General y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales: …"

La anterior transcripción resulta de vital importancia, debido a la relación directa que guarda con el contenido del artículo 2° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado vigente y que detalladamente analizaremos en el capítulo cuarto de la presente tesis, sin embargo y solo por método expositivo transcribiremos en su parte conducente el contenido del precepto legal ya mencionado.

"Artículo 2°.- Para efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas con los trabajadores de base a su servicio…"

1.9. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Es necesario señalar que debe entenderse por Tribunal, comúnmente el vocablo *tribunal* cuyo originen latino significa *lugar destinado a los jueces para*

administrar justicia y pronunciar sentencias, siendo utilizado para designar a un cuerpo colegiado de jueces, en el caso particular del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuyos antecedentes datan de la legislación emitida en 1938 con la creación de los denominados “Comités de Conciliación” en cada entidad federativa y, como segunda instancia un Tribunal de Arbitraje, aunque su integración tal cual se conoce hoy en día se daría a partir de 1941.

Así pues, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, actualmente es la autoridad competente para conocer de los conflictos que en materia laboral se susciten entre el estado y sus trabajadores, situación que se encuentra regulado en la fracción XII del apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su Titulo Séptimo, cuya expedición data del 28 de diciembre de 1963.

“Artículo 123.- B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:
XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.”

La competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se encuentra contemplada en el artículo 124 de la Ley Burocrática que dispone:

Artículo 124.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:
I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores;
II.- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
III.- Conocer el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;
IV.- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y

V.- Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos."

Como se desprende de la fracción I del artículo transcrito, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de las controversias laborales que se susciten, únicamente, entre titulares de dependencias y sus trabajadores, sin que tal hipótesis pueda aplicar a los trabajadores de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, dado que como ya se expuso en el apartado correspondiente del presente capítulo, el Distrito Federal a partir de las reformas al artículo 122 constitucional ha dejado de ser considerado como dependencia del Gobierno Federal, asumiendo el carácter de una Entidad Federativa conformada por diversas dependencias que coadyuvan con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la Administración Pública de dicha entidad.

Dentro de la estructura del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, encontramos que es un órgano colegiado que funciona en Pleno o en Salas, integrado en cuando menos por tres Salas que podrán aumentarse si fuese requerido.

Cada Sala esta integrada por tres Magistrados, los cuales deberán ser un Magistrado representante del Gobierno Federal, un Magistrado representante de los Trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado Tercer Arbitro que será nombrado por los dos primeros y que fungirá como Presidente de la Sala.

Cuando el Tribunal actúe en Pleno se integrará con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un Magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, que fungirá como Presidente del Tribunal.

Es importante mencionar que el Tribunal no se encuentra sujeto a reglas fijas para resolver de los diversos conflictos de los que conozca, sino que se encuentra facultado para apreciar en conciencia las pruebas que sean aportadas por las partes, por lo tanto, resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, pero tiene la obligación de expresar claramente en el laudo los motivos y fundamentos en que funde su resolución.

Finalmente, no debe de pasar por desapercibido que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, actualmente rige su actuar en términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual no ha sido reformada desde la fecha de su expedición, es decir, desde el 28 de diciembre de 1963.

De este capítulo podemos concluir lo siguiente:

1).- El derecho burocrático más que una extensión del derecho del trabajo, debe ser considerado como una rama autónoma, debido a que en este tipo de relaciones laborales no existe la confrontación entre el trabajo y el capital, pues la actividad del Estado no persigue fines de lucro como sucede con las empresas de la iniciativa privada.

2).- Los derechos y obligaciones que se establecen en las relaciones laborales del derecho burocrático, se componen de normas tanto laborales como administrativas, en donde la voluntad de las partes para pactar las condiciones de la prestación de los servicios es nula; en tercer lugar, las relaciones laborales en el derecho burocrático, se establecen exclusivamente entre los titulares de las dependencias y los trabajadores a su servicio, entendiendo como dependencias a los órganos administrativos subordinados al ejecutivo.

3).- El Distrito Federal, cuenta con todos los elementos necesarios para ser considerado como una autentica entidad federativa y no así como una dependencia más del Ejecutivo Federal.

4).- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como órgano de impartición de justicia laboral, únicamente puede conocer de controversias tanto individuales como colectivas existentes entre los titulares de las dependencias y sus trabajadores.

C A P Í T U L O 2

MARCO HISTÓRICO DEL DERECHO LABORAL EN EL DISTRITO FEDERAL

En el presente capítulo, como es menester en cualquier investigación, nos abocaremos al estudio de los antecedentes del Derecho Burocrático en el Distrito Federal, desde la época independiente hasta llegar a la época contemporánea; pasando por la independencia de México en 1810, como antecedente del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 22 de octubre de 1814, hasta su actual regulación en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado del 27 de diciembre de 1963.

Asimismo, realizaremos un repaso a las reformas que ha tenido el artículo 122 constitucional, precepto legal que a través de su evolución ha determinado la nueva situación jurídica del Distrito Federal, en la titularidad de las relaciones laborales con los trabajadores de la Administración Pública Centralizada de dicha entidad y que a la fecha no ha sido reconocida por la Legislación Burocrática.

2.1. México Independiente.

México inició la lucha por su independencia en 1810, recogiendo el fruto de la victoria al cabo de diez años: España dejaría de nombrar a los gobernantes de México y de dictar las reglas de gobierno a que se sujetaban los mexicanos de entonces.

El primer siglo de nuestra Administración Pública estuvo caracterizado por una turbulencia en todos los aspectos, tanto políticos, económicos y sociales. Lo que condujo a que los objetivos preponderantes durante este período estuviesen dirigidos a consolidar nuestra independencia política, sustituyendo las estructuras generadas durante la época colonial.

En los primeros 50 años de vida independiente, en México cohabitaban imperios, Repúblicas Federales, Repúblicas Centrales, tres Constituciones, numerosas Leyes Orgánicas y por si fuera poco hay Guerras con Francia y Estados Unidos. Caudillos, cuartelazos, levantamientos y botín, constituyen el resumen de los acontecimientos de la época.

La primera tarea fundamental que en 1821 debió acometer el México independiente fue la de buscar una organización política, siendo necesario para ello el paso por una tragedia de medio siglo. Diez años de guerra resultaban plazo incapaz para sacudirse de tres siglos de una dominación política, económica y cultural casi absoluta. España gobernó a sus colonias con todas las reglas de una administración colonial.

Antes de la independencia la ley del monarca era absoluta y la única válida: ningún funcionario del régimen español era elegido por los mexicanos, siendo todos nombrados por el Rey, quien jamás los escogía entre los indios o mestizos, y rara vez entre los criollos. Roto el vínculo de dependencia surge la lucha civil por dirigir los aspectos importantes de la nueva vida independiente: Aduana, Hacienda, Política Exterior, Negocios Eclesiásticos y Fomento. Se empieza a discutir el problema de la igualdad legal entre los mexicanos. Se critica la multiplicación de los empleos para contentar la ambición de todos los que lo quieran y satisfacer así el quimérico derecho de igualdad absoluta.

En los albores del siglo XIX, con un Miguel Hidalgo y Costilla encabezando la lucha por la independencia y en medio del caos de la rebelión se crean numerosos empleos. Fue grande el número de empleos militares que Hidalgo dio, pues para obtenerlo no había más que pedirlo y cuando todavía no había nada que pudiese merecer el nombre de Ejército, abundaban ya los Coroneles y Oficiales de todas las graduaciones, y las promociones que se hacían por ligerísimos motivos.

Se puede decir que el devenir histórico de la Administración de Personal al Servicio del Estado presenta desde entonces una serie de deficiencias, carencias y defectos que se expresan como resultado de un largo proceso durante el cual se han emitido una serie de normas que no han sido aplicadas en la práctica, pues no han terminado por adaptarse al comportamiento de los grupos humanos a quienes van dirigidas, dándose consiguientemente una falta de correspondencia entre la realidad y la ley.

2.1.1. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 22 de octubre de 1814.

Por iniciativa de José María Morelos y Pavón, el 15 de septiembre se reunió en Chilpancingo el Congreso de Representantes de las Regiones liberadas. El 6 de noviembre, el Congreso formado por Letrados, Eclesiásticos y Abogados proclamaba formalmente la independencia de México, rechazando la Monarquía y estableciendo la República, avocándose a discutir la promulgación de una Constitución apropiada a la Nueva Nación, de tal suerte que como lo expresa Haro Bélchez Guillermo, "el 22 de de Octubre del siguiente año, en la pequeña ciudad de Apatzingán fue proclamada la primera Constitución de la nación Mexicana. Dicha constitución se inspiró al igual que la Constitución Española de Cádiz, en la Constitución Francesa de 1793 y 1795 de marcada concepción liberal moderna."[1]

De esta manera el México independiente debía adoptar una forma de organización política acordé con su carácter de nación independiente, las opciones en ese momento eran: La Monarquía Constitucional o el Sistema Republicano en sus dos acepciones, Federal o Centralista.

---

[1] HARO BÉLCHEZ, Guillermo. El Derecho de la Función Pública, Editorial Echas, México, 1993, p.47.

Adicionalmente, una de las primeras cuestiones que se presento ante los constituyentes mexicanos, apenas realizada la independencia, fue la de fijar la cede de los poderes federales, así pues fue elegido lo que hoy es el Distrito Federal, como en la antigüedad con los Aztecas y posteriormente en la Colonia.

En la constitución de Apatzingán se dan los primeros brotes de legislación para los trabajadores burocráticos, siendo que en la época independiente no estaba bien determinada la situación que prevalecería para los empleados del gobierno. El artículo 26 establecía: "*Los empleados públicos deben funcionar temporalmente y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución"*

"El artículo 159 atribuía al Supremo Gobierno la facultad de suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso cuando hubiere *"sospechas vehementes de ineficiencia", mediante una especie de juicio ante el Tribunal competente o ante el Congreso, según sea el caso".*[2]

No obstante, la vida de nuestro primer texto constitucional es efímera. A finales de 1814 vuelve triunfante a España Fernando VII. A las pocas semanas declarará abolida la Constitución de Cádiz y disueltas las Cortes. Del otro lado del Atlántico, Félix María Callejas que había sido nombrado Virrey, siguiendo los pasos del Monarca Español, suprime esta Constitución de Apatzingán, que en realidad nunca se había aplicado.

En 1821 se responsabiliza al Oficial Primero de cada dependencia de instruirse sobre la suficiencia y talento de cada oficial con objeto de dar a cada uno la ocupación para cuyo desempeño de funciones tuviera más aptitud.

---

[2] Ibídem., p. 48.

La proclamación de la independencia no terminaba con el proceso revolucionario. “El 22 de febrero de 1822, se instala un nuevo Congreso Constituyente, que quedó dominado por la Clase Media. Meses más tarde, bajo fuerte presión, Iturbide es coronado Emperador de México, la lucha del Congreso, se enlaza con el movimiento insurgente, que finalmente triunfa el 4 de Octubre de 1824 al firmarse la Constitución. Guadalupe Victoria es entonces el primer Presidente de una nueve Nación Independiente. “[3]

2.1.2. Constitución de 1824.

Este documento definió al Estado Mexicano como una República representativa, popular y federal; mientras que el concepto de “Distrito Federal” tuvo su origen en el artículo 50, fracción XXVIII, sección que consignó como facultad exclusiva del Congreso de la Unión el *“Elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado”.*[4]

Hubo opiniones discrepantes que encontraron argumentos fundamentados acerca de que la Ciudad de México o Querétaro, fueran el Asiento de los Poderes Federales; los integrantes de la Comisión Redactora Dictaminadora estuvieron a favor de que fuera Querétaro; pero fueron las vehementes intervenciones del entonces Diputado Fray Servando Teresa de Mier, quien abogó porque la residencia de los Poderes Federales fuera la Ciudad de México; propuesta que fue finalmente acogida por el Congreso mediante Decreto de fecha 18 de Noviembre de 1824, en el que se ordenó que en la Ciudad de México, residirían los Poderes Federales y que su Distrito sería el comprendido en un circulo cuyo centro fuera la Plaza Mayor de la Ciudad y su radio de dos leguas a 8800 metros.

---

[3] Ibidem., p. 48.
[4] TENA RAMIREZ, Fernando, Leyes Fundamentales de México 1808-1997. Vigésima edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 173.

El Decreto señaló en su artículo 4°, que el Gobierno político y económico del Distrito Federal quedaba exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General, lo cual era lógico de entender, ya que sólo se establecía ése Distrito Federal como una Capital o asiento de los Poderes Federales, pero no como un Estado Independiente, por ello, no tenía regulación legal alguna, sino que dicho Decreto, se refería a un lugar importante y trascendente que fuera el foco de atracción del país, pero que al serlo, ello era para ubicar de donde o en donde surgiría el mando de la Nación, además de que política y económicamente, el "Asiento", era lo más importante y por eso el propio Gobierno General, lo gobernaba según lo determinado por el artículo 6°, a través del nombramiento de un Gobernador en calidad de interino.

Sin duda, la histórica ponencia de Teresa de Mier, coadyuvó a que el llamado "Valle de México", se convirtiera en el centro de la actividad política y económica del país, y por ello consideramos importante transcribir literalmente lo que Teresa de Mier expuso en aquel momento: *"La verdad sobre este punto, es que México está en el centro de la población de Anáhuac; y ese centro político y no el geográfico, es el que se debe buscar para la residencia del Gobierno que nada tiene que hacer en los desiertos. El entendimiento que rige al hombre no lo puso Dios en el vientre ni en la cintura, sino en la cabeza, ¿y por que no he de hacer mérito también yo, de la situación de México, que no tiene Querétaro?. No hay ciudad más conquistable que ésta, ni más defendible que aquélla; por eso la hizo renacer de sus cenizas Hernán Cortes, y por eso se sostuvieron en ella los Virreyes"*[5]

En la parte relativa a los funcionarios públicos, con la desaparición de la Administración Colonial, en nuestra incipiente vida independiente las reformas se reducían a ceses masivos en busca de economías presupuestarias. Ello se reflejó en el hecho que durante los primeros treinta años de vida independiente, el

[5] ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1995, p. 307.

Gobierno Federal contara tan solo con cuatro secretarías de Estado o dependencias directas del ejecutivo.

El deseo del México independiente para adaptarse al torrente de la civilización occidental no pudo hacerse realidad fácilmente, ya que las sociedades indígenas anteriores a la Conquista, en nada se parecían a las europeas, su tabla de valores era del todo diferente, en tanto que México preparaba y conseguía su independencia política, la Europa Occidental y Estados Unidos torcían ya hacia la etapa contemporánea de su historia, que estuvo caracterizada por la búsqueda de dos objetivos: la liberalización del individuo frente al Estado por una parte, y por la otra, el progreso material, haciendo de la riqueza la mayor preocupación del individuo y la meta más elevada del Estado. Durante esos años de total desorden, los empleos en el gobierno y particularmente la profesión militar ofrecían el mejor medio para lograr la subsistencia. Estos sucesos aunados a la herencia de tres siglos de colonia dieron por resultado el agravamiento de las formas de corrupción, debido a que los escasos fondos que se destinaban a gastos de infraestructura, con frecuencia iban a parar al bolsillo de la burocracia Gubernamental o de los caciques locales.

En ese marco México se dio para sí su primera Constitución en el sentido estricto de la palabra. En este texto nos encontramos ya con antecedentes muy importantes de la realidad mexicana actual, como por ejemplo el artículo 110 del citado texto constitucional que enumeraba las atribuciones del Presidente de la República. De entre estas se destacaban las siguientes:

“Frac. III.- Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho”

“Frac. IV.- Nombrar a los jefes de las oficinas generales de Hacienda, los de las Comisarías Generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado y, en sus recesos, del Consejo de Gobierno”

De igual forma, es importante destacar que la fracción XX de la citada Carta Magna estipulaba la suspensión de los empleos hasta por tres meses y la privación de la mitad de sueldos a los empleados de la Federación infractores de las órdenes o decretos.

"Junto a estas disposiciones constitucionales, en 1827 se decreta que los españoles no podrán tener empleo en los supremos poderes. En 1828, se dio una circular con reglas para cubrir las vacantes. En el mismo año se otorgo pensión a los trabajadores de la Casa de Moneda. Para 1829, fue expedida una ley para que se trabaje en las oficinas todos los días, menos los de fiesta nacional. En 1831, fueron citadas dos leyes; la primera sobre descuentos de sueldos y, la segunda, sobre viáticos a familias de diputados. Para estas fechas, el derecho al sueldo era ampliamente reconocido y éste sólo era deducible por disposición legal, en determinados casos. Posteriormente, en 1833 se establece que los empleados de las cuatro Secretarías de Despacho deben ser de confianza del Jefe del Ejecutivo, pudiendo estos remover a quienes no lo merezcan. En ese mismo año se castigaba con la pérdida del sueldo las faltas de asistencia en el desempeño de las obligaciones, y si éstas llegan a 30 días son motivo de despido. Sin embargo, el año más intenso en cuanto a disposiciones relativas a los servidores públicos fue 1835, ya que durante ese año se promulgaron entre otras: la Ley sobre Pensión que deben desfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen en su cargo y una ley relativa al sueldo que disfrutaría el Presidente de la República, los secretarios de Despacho, los consejeros, los senadores y los diputados."[6]

2.1.3. Leyes Constitucionales de 1836.

En estos primeros años de vida independiente, México avanzó concretamente un largo trecho en el camino que se había propuesto recorrer:

[6] Cfr. HARO BÉLCHEZ, Guillermo. El Derecho de la Función Pública, México, 1993, pp. 49-50.

destruyó poco a poco las formas de la organización política heredadas de España y los grupos e intereses empeñados en mantenerlas, fue creado un círculo de hombres convencidos en nuevas ideas con exposiciones apasionadas. La creación de estos nuevos ideólogos que lucharon por la libertad política y el bienestar material general fueron las metas hacia las cuales se encaminó el México independiente, como lo habían hecho antes la mayoría de los países europeos y los Estados Unidos. No obstante, la tarea excesiva por conseguir estas dos metas se enfrentó a la desproporción entre su magnitud, el tiempo y la adversidad de sus condiciones para cumplirlas, lo que obligó a México a concretarse solo hacia una de ellas, trabajando en ese sentido hasta el momento en que el desequilibrio era ya tan grave e imperativo, que fueron sucediéndose indistintas normas y textos constitucionales alternativamente liberales y conservadores, que impidieron una lucha constante y uniforme.

Un nuevo Congreso se reunió para tratar de solucionar en primer lugar nuestra forma de gobierno. A diferencia del Congreso anterior la discusión sería cauta y temerosa. La respuesta parecía ser el centralismo. Tras dieciocho meses de discusiones, se promulgaron en 1836 las llamadas “Siete Leyes Constitucionales” que establecieron un Gobierno Central, y entonces, el Distrito Federal cambió de denominación por el de Departamento de México.

La Sexta Ley, desapareció al Distrito Federal e incorporó su territorio al Departamento de México, ordenándose que la República Mexicana quedara dividida en Departamentos, estos en Distrititos y los Distritos en Partidos. En cada Departamento había un Gobernador designado por el Gobierno General de entre una terna propuesta por la Junta Gubernativa.

Las Bases Orgánicas sancionadas por Santa Anna, dejaron subsistente el régimen de Departamentos, cuyo Gobierno quedaba a cargo de los Gobernadores y de las Asambleas Departamentales; mientras que el Distrito Federal se le dividió en los Partidos de Coyoacán, Tlalnepantla y Ciudad de México, contando con

representación política en la Cámara de Senadores, e incorporándolo al Departamento General de México, cuya capital era la Ciudad de México, que al mismo tiempo era la Capital de la República.

Nuevamente, al igual que en el texto de 1824, se ratifica la prerrogativa del Presidente de República para nombrar libremente a los Secretarios de Despacho y poderlos remover siempre que lo creía conveniente.

"La tercera ley constitucional dirigida a la estructura del Poder Legislativo, consignaba como facultad del Congreso General el crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones".[7]

Por su parte el artículo 52 le reservaba a la Cámara de Diputados las atribuciones para:

"I.-. …
II.- Nombrar jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.
III.- Confirmar los nombramientos que haga el gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de hacienda, establecidas o que se establezcan".

En la propia ley tercera de 1836 se le asignaba al Senado en la fracción III del artículo 53 la prerrogativa de "aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para enviar diplomáticos, cónsules, de la armada y de la milicia activa".

El artículo 117 de la cuarta ley señaló entre las atribuciones del titular del Ejecutivo, las siguientes:

"I.

[7] MORALES PAULÍN, Carlos. Op. Cit., p. 5.

X.- Nombrar a los consejeros en los términos que dispone ésta ley.
XI.- Nombrar a los gobernadores de los departamentos a propuesta en terna de la junta departamental y con acuerdo del consejero.
XII.- Remover a los empleados diplomáticos, siempre que lo juzgue conveniente.
XIII.- Nombrar a los empleados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de milicia activa, y a los primeros jefes de las oficinas principales de Hacienda, establecidas o que se establezcan, con sujeción en los primeros, a la aprobación del Senado, y en estos últimos, a la Cámara de Diputados, según prescriben los artículos 52 y 53 de la tercera ley constitucional.
XIV.- Nombrar todos los demás empleos militares y de las oficinas, con arreglo a lo que dispongan las leyes.
XV.- Intervenir en el nombramiento de los jueces e individuos de los tribunales de justicia, conforme a lo que establece la quinta ley constitucional.
XVI.- Dar retiros, conceder licencias y pensiones, conforme lo dispongan las leyes.
XXIII.- Suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos.

En 1839 se pública un reglamento de requisitos para los empleados públicos. En el preámbulo del mismo se hace la siguiente referencia a los empleados de la Administración: “Que haciendo una falsa distinción de sus deberes y derechos como ciudadanos y como servidores de los gobiernos Nacionales, creen que pueden opinar y obrar libremente con el primer carácter abrazando y favoreciendo sus lemas políticos, muchas veces absurdos y contrarios al que se haya establecido y al que a caso son deudores de la creación, dotación y goces de sus propios destinos. El espíritu del partido, ha quitado a la mayor parte de los empleados todo escrúpulo en las contiendas políticas. Se creen autorizados para calificar la justicia y conveniencia de sus servicios.”

Con base en este reglamento se decretó que todos los funcionarios a quien corresponda debían exigir el juramento de las Leyes a todo empleado que se

nombre, decretando de igual forma la suspensión para aquellos que hagan ostensible su desafecto a las instituciones.

Durante el largo período que siguió hasta la promulgación de la Constitución de 1857 se fueron sucediendo algunas disposiciones aisladas relativas a los funcionarios públicos. En 1848 una orden dicta que la correspondiente provisión de empleados viniera precedida de la correspondiente propuesta matizada de ciertas formalidades.

En 1852, se declararon en forma drástica amovibles los empleados nombrados en lo sucesivo, rompiendo así de tajo con los principios incipientes del servicio civil. En 1854 una circular del Ministerio de Hacienda prohíbe a los funcionarios y empleados practicar los juegos de azar, cesando además el fuero del que venían gozando los funcionarios de los Estados, determinando además las cualidades que deberían tener los meritorios para ser admitidos en las Oficinas del Supremo Gobierno. Estas cualidades eran saber leer y escribir con propiedad, inteligencia y corrección, tener buena moral y cuando menos dieciséis años de edad.

2.1.4. Constitución de 1857.

El Congreso Constituyente formuló, con fecha 26 de noviembre de 1856 el Dictamen que proponía que el Distrito Federal tuviera como lugar de residencia el Estado de Aguascalientes, con la idea de que los funcionarios de la Federación no trabajaran en un ambiente de lujos y placeres, situación que prevalecía en la Ciudad de México, y entonces la apasionada discusión sobre en donde debían radicar los Poderes Federales resurgió al interior de los integrantes del Congreso Constituyente Liberal de 1857, triunfando los defensores que proponían como lugar a la Ciudad de México, lo cual fue plasmado finalmente en el artículo 46 de la Constitución “el Estado del valle de México se formará del territorio que en la

actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección, solo tendrá efecto cuando los Supremos Federales se trasladen a otro lugar."[8]

Esta constitución señaló que el Congreso, sería el único facultado para cambiar la residencia de los Poderes Supremos de la Federación, es decir, la disposición de la Constitución del 57, significaba, que si no había cambió alguno en lo referente al lugar de residencia, la Ciudad de México seguiría representando por el Distrito Federal y tendría como único Órgano para legislar al Congreso.

En 1858, Félix Zulcaga, conservador y autoproclamado Presidente Provisional, intentó restablecer el Régimen Centralista, anulando nuevamente la existencia del Distrito Federal e incorporándolo al Departamento de México.

Con el Decreto del ayuntamiento de la Ciudad de México de 1861, hecho durante el Gobierno del Presidente Benito Juárez, se volvió a subdividir al Distrito Federal, creándose los Partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya; así como la figura jurídica de un "Gobernador" para el Distrito Federal, como Autoridad Política, aunque dependiente del Presidente de la República.

Para 1863, fueron establecidas las PREFECTURAS IMPERIALES, grandes divisiones territoriales en que se dividió al Distrito Federal y se ubicó a éste dentro del creado "Departamento del Valle de México", situación que prevaleció durante el Gobierno del Emperador Maximiliano.

A través de los Decretos expedidos por el Congreso de la Unión de fecha 15 y 17 de diciembre de 1898, se dividió nuevamente al Distrito Federal en una Municipalidad y seis Prefecturas, esta división se llevó a cabo durante el llamado "Porfiriato" y se firmaron los primeros convenios de límites entre el Distrito Federal y el Estado de México, que trazaron líneas rectas utilizándose como poste para

[8] SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1995, p. 625.

señalar dichos limites los cerros circunvecinos, así pues, la parte que se encontraba dentro del Valle era del Distrito Federal, mientras que la parte externa sería de los Estados de México y Morelos, en 1899 fue dividido nuevamente el Distrito Federal en Prefecturas y Municipalidades para facilitar su régimen interno.

En la Ley Orgánica de Organización Política y Social de fecha 26 de marzo de 1903, se dividió nuevamente al Distrito Federal considerándolo parte integrante de la Federación, aunque su régimen interior quedó dividido en Trece Municipalidades y al frente de cada una, fue colocado un Prefecto, nombrado por el Presidente de la República y el Congreso; dicho Prefecto no era independiente "fue así como la citada Ley Orgánica, obedeciendo a la tendencia del Porfiriato para eliminar el Régimen Municipal, hizo del Distrito Federal una dependencia más del Ejecutivo de la Unión."[9]

En la Constitución de 1857, destacan los siguientes artículos por cuanto hace a la regulación jurídica de los empleados y el Estado:

"Artículo 72: El congreso tiene la facultad:

I.-

XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII.- Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.

XXIX.- Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley".

Al igual que el texto del 24, la Constitución del 57 en su artículo 85 reiteraba las facultades y obligaciones del Presidente de la República, al señalar:

---

[9] BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, pp. 935-937.

“I.-

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del congreso, y en sus recesos de la diputación permanente.

IV.- Nombrar con aprobación del congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.

V.- Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes”.

“Durante la segunda etapa del largo gobierno del Díaz, en 1885, un Decreto reglamentaria minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos. En ese mismo año se expiden diversas circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, registros de nombramientos, etc. Un año después, en 1896, es expedida una ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 constitucionales, en donde se establecían algunas penas como la destitución del cargo y la inamovilidad, haciendo especial énfasis en la responsabilidad de los altos funcionarios. No obstante, como es de suponer, en la mente de Díaz prevalecía una especial mentalidad con respecto a las personas que debían ocupar los puestos públicos. En primer lugar, sus parientes, luego sus compañeros de armas o los parientes de éstos y finalmente los parientes de políticos y militares que se encontraban en el poder. En síntesis todo giraba en torno a la figura del Presidente, lo que origina que de arriba hacia abajo se formara una interminable cadena de deudas y agradecimientos”[10]

Los nombramientos de Gobernadores de los Estados eran muy meditados por el dictador. Por supuesto, debían recaer en un amigo incondicional a toda prueba. De no ser posible lo anterior, el candidato debía ser un católico rico, y si era aristócrata mejor. No obstante que la dictadura de Díaz estuvo caracterizada,

[10] HARO BÉLCHEZ, Guillermo. Op. Cit., p. 53.

además de los rasgos anteriores, por la ausencia de participación política y por la existencia permanente de injusticia contra la población civil, durante su mandato aparecieron importantes reformas administrativas básicamente técnicas, parciales y de carácter incremental.

De hecho, las características que prevalecieron durante la larga dictadura de Díaz motivaron un nuevo movimiento revolucionario popular que se prolongó a lo largo de siete años (1910-1917). Al triunfo de las “fuerzas populares” se elaboró una Constitución que impuso nuevos objetivos de carácter económico y social al Estado Mexicano, sentando las bases para convertir al Gobierno Federal, dotado de un ejecutivo fuerte, en el instrumento encargado del mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población en todos los aspectos.

2.2. México Contemporáneo.

En los inicios de 1917 el país sufría las consecuencias de la prolongada guerra civil: destrucción de ciudades, campos, vías férreas, interrupción del comercio, comunicación escasa, ausencia de un sistema bancario, fuga de divisas, escasez de alimentos, epidemias, bandidaje, etcétera.

Don Venustiano Carranza, primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expedía el 14 de abril de 1917 una Ley de Organización Política del Distrito Federal y Territorios, en donde se estableció el Municipio Libre, como antecedente de organización política; está Ley ordenó que el Gobierno del Distrito Federal, esta a cargo de un Gobernador, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Por su parte la aplicación del artículo 123 se encontró con muchos obstáculos. La constitución autorizó a las legislaturas de los Estados para que expidieran leyes de trabajo conforme a sus respectivas necesidades, pero no

todas lo hicieron con igual diligencia. Las leyes del trabajo más amplias y de mayor repercusión fueron las de Yucatán del 28 de Julio de 1917 y del 2 de Octubre de 1918.

En realidad, la Revolución Mexicana de 1910 fue en sus principios más campesina que obrera, pero siempre tuvo al trabajador como uno de sus sostenes más socorridos, concediendo a este tal personalidad y fuerza, que ya para 1917 se da en la Constitución igual importación al artículo 123 que al 27, referido a la propia reforma agraria. Con el paso del tiempo, la legislación del trabajo ha resultado, no obstante, más voluminosa y minuciosa que la propia legislación agraria. En otras palabras, la Revolución Mexicana acabó por ser más obrerista que campesina y más urbana que rural.

Bajo estas circunstancias México daba inicio a su vida contemporánea.

2.2.1. Constitución Política de 1917.

La actual Constitución que rige nuestro país, fue promulgada el 5 de febrero y entró en vigor de 1917; el artículo 43, incluyó al Distrito Federal como Parte integrante de la Federación y señalo también que en el caso de que los Poderes Federales se trasladaran a otro lugar, se erigiría entonces como el Estado del Valle de México; estableciéndose como facultad del Congreso, legislar para el Distrito Federal, dividiendo su territorio en Municipalidades a cargo de Ayuntamientos de elección popular directa, gobernando al Distrito Federal una persona nombrada y removida libremente por el Presidente de la República.

En 1928, Álvaro Obregón ordenó suprimir el Régimen Municipal del Distrito Federal, argumentando la unidad de mando y desconociendo los aspectos Constitucionales, políticos, y la tradición de cuatro siglos de Gobierno Municipal de la ciudad; así pues, fue reformado el artículo 73 fracción IV de la Constitución de

1917, señalándose que el Gobierno del Distrito Federal, quedaba a cargo del Presidente del República, para que este lo ejercitara a través del Órgano u Órganos "que determinase la Ley", dicha Ley se denomino Ley Orgánica del Distrito Federal, dando origen al "Departamento del Distrito Federal", encabezado por un Regente, quien debía llevar a cabo todas las facultades del Gobierno, que originalmente eran facultades del Presidente de la República, contando con la ayuda de un Consejo Consultivo de la Ciudad de México, representante de diferentes sectores del Distrito Federal que opinaba, consultaba, pero no decidía.

El maestro Ernesto Gutiérrez y González en relación a la supresión de los Municipios afirma "…pensó el señor Obregón que era mucha molestia tener que gobernar en un Distrito Federal en donde había Municipios y por lo mismo Presidentes Municipales, que en cierta medida compartían con el Presidente de la República el poder de mando en el territorio de esta Entidad Federativa tan importante. Por ello, pensó que era conveniente suprimir los Municipios en el Distrito Federal y gobernarlo él sin interferencias o molestias de especie alguna; en conclusión el señor Álvaro Obregón consideró que cuando él dejara de ser Presidente en 1924 se debía reformar la constitución a su puro gusto así:

c) se debían suprimir al Distrito Federal los Municipios y crear en su lugar suborganos desconcentrados, Delegaciones Políticas".[11]

El maestro considera que ésa fue la real causa de la supresión de los Municipios en nuestra ciudad, dando paso a las Delegaciones.

En cuanto a la situación laboral de los trabajadores al servicio del Estado, la Constitución de 1917, no previó la regulación de las relaciones de trabajo, entre el Estado y sus servidores; es más, el artículo 123 preveía que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, podrían legislar en materia de trabajo; sin

[11] GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 1993, p. 336.

embargo, la reforma al artículo 73, fracción X (Diario Oficial de 6 de septiembre de 1929), y al artículo 123 de la Constitución, reservo al Congreso de la Unión la materia del trabajo ordinario, entre patrones y sus trabajadores.

En 1920, se intentó crear una "Ley del Servio Civil del Poder Legislativo", sin resultado.

"La Ley Federal del Trabajo de 1931 no incluía a los trabajadores al Servicio del Estado en sus disposiciones, pues ordenó en su artículo 2° que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por leyes del servicio civil."[12]

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido de excluir a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 constitucional ya que este fue creado para "…buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen."[13]

En su origen, el texto del artículo 123 constitucional, preveía que las legislaturas de los Estados serían las que promulgarían las leyes reglamentarias de dicho artículo y de esta forma, de 1917 a 1929, se promulgaron diversas leyes laborales en las entidades federativas.

Debido a las dificultades de aplicación y a que se sostenía que los tribunales del orden común todavía eran competentes para conocer de esta materia, se promovió en 1929 la reforma constitucional a los artículos 73, fracción X y 123 en su preámbulo y fracción XXXIX, para quedar como sigue:

---

[12] ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit., p. 55.
[13] SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TOMO XXV, p. 918.

“Artículo 73.- El Congreso tiene la facultad…
X.- Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Única, en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.”

La aplicación de las leyes del trabajo comprende a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte, amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, y por último, los trabajadores ejecutados en el mar y en las zonas marítimas en forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

“Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir las leyes del trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general sobre todo contrato de trabajo.
XXXIX.- Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria, de enfermedades y accidentes entre otros de fines análogos.”

Con esta reforma se federalizó la facultad de legislar sobre la materia, haciendo la aclaración de que la fracción X del artículo 73 antes citado, ha sufrido modificaciones posteriores y actualmente el texto es el siguiente:

“Artículo 73.- …
X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.”

La Constitución de 1917 introdujo una serie de modalidades en cuanto a las relación entre el Estado y sus servidores; fundamentalmente, reconoció la facultad

discrecional del Presidente de la República para designar a sus más cercanos colaboradores y a los más altos funcionarios de la Federación, conforme lo dispone el artículo 89, fracciones II, III, IV y V.

Los artículos 108 a 113 de la Constitución señalan las bases sobre las cuales se podrá responsabilizar a los altos funcionarios de la Federación por la comisión de delitos, ya sea oficiales o del fuero común, y establece lo que se ha denominado “juicio político” ante el Congreso de la Unión.

2.2.2. Acuerdo Presidencial de 1934, denominado Acuerdo sobre organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil.

“En 1934, el entonces presidente Alvarado L. Rodríguez propone y decreta el 12 de abril de 1934 el “Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil” que serviría de base para la posterior expedición, el 15 de noviembre de 1937, del Primer Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Auxiliares, limitando de manera clara los derechos colectivos de los trabajadores de ese sector. Este último ordenamiento, aunque dirigido específicamente sólo a un grupo bien definido de servidores (como entonces lo eran los trabajadores de la banca), daría lugar a otras normas importantes en la materia, como la expedición del 5 de octubre de 1938 del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (abrogado el 4 de abril de 1941), que establecería todo un conjunto más o menos amplio de normas laborales burocráticas.

Este fue el primer intento serio de reglamentación y reconocimiento a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aunque se convirtió en un simulacro de un proteccionismo que no otorgaba. Protegía a los trabajadores eventuales y a los supernumerarios, otorgaba prestaciones y recompensas,

también preveía los ascensos y en su capítulo VI detallaba obligaciones, sanciones y derechos. Tuvo una vigencia limitada de ocho meses."[14]

2.2.3. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.

El presente ordenamiento legal fue promovido por el Presidente Lázaro Cárdenas en 1938, tras el surgimiento de organizaciones como la Unión General de Trabajadores en Materiales de Guerra (1934), la Alianza de Trabajadores de Salubridad (1935) y la Alianza de Trabajadores del Estado (1935), transformada esta última en la Federación Nacional de Trabajadores del Estado que junto con diversas organizaciones como la Alianza de Telegrafistas Mexicanos, Frente Único de Trabajadores de Caminos, Sociedad Nacional de Empleados Postales, Sindicato Único de Empleados Federales, etcétera, llevaron a cabo un Congreso de unidad que adopta el lema "POR UNA SOCIEDAD SIN CLASES" y que planteaba como objetivo principal: la incorporación de los trabajadores estatales a la Ley del Trabajo. Es decir que los trabajadores estatales mantenían su reclamo de ser sujetos del Artículo 123 Constitucional.

Este estatuto expresaba claramente los objetivos del Estado en el sentido de mediatizar conciencia y limitar las posibilidades de acción colectiva de estos trabajadores, al otorgarles privilegios individuales respecto a los demás como: Inamovilidad en el empleo y vacaciones mínimas anuales de 20 días, estableciendo al mismo tiempo las siguientes limitaciones:

- En cada Dependencia sólo podría existir un Sindicato;
- Los trabajadores que ingresen al Sindicato no podrán renunciar a él;
- Los Sindicatos sólo podían integrarse a una Central (FSTSE);

[14] Cfr. HARO BÉLCHEZ, Guillermo. El Derecho de la Función Pública, México, 1993, pp. 56-57.

- Las condiciones de trabajo se fijarían unilateralmente por el titular de cada Dependencia “Oyendo al Sindicato”, lo que significaba la negación del derecho de contratación colectiva;
- Las huelgas tendrían que ser acordadas por una mayoría calificada de dos terceras partes y no podrían estallar antes de ser calificadas como legales por un Tribunal de Arbitraje.
- Ningún trabajador de base podrá ser cesado o despedido sino por justa causa.

Tres años de vigencia fueron suficientes para originar serios problemas a la Administración Pública, de aquí que el Congreso de la Unión, ante los reclamos de interés público, se viera obligado a examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementara y perfeccionara algunos aspectos de dicho estatuto.

2.2.4. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941.

Este Estatuto conservó en su mayoría las disposiciones del anterior, sin embargo fue objeto de una serie de reformas y adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 1941, dentro de las cuales se contemplan la desaparición de las Juntas Arbitrales en cada Dependencia y la creación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje con jurisdicción para todas las unidades burocráticas, asimismo se incorporan especificaciones de las bases para el funcionamiento de escalafones y la prohibición a los sindicatos burócratas de adherirse a otras organizaciones centrales, obreras y campesinas.

Como lo refiere Haro Bélquez “quizás uno de los aspectos más negativos de esta Ley de 1941 lo haya sido la ampliación general de la categoría de “trabajadores de confianza”. Los subjefes, subdirectores y otros empleados se

encontraron de repente con la novedad de que se hallaban fuera del grupo de los trabajadores de base y por lo tanto desamparados de muchos de sus derechos."[15]

2.2.5. Adición del Apartado B del artículo 123 constitucional del 5 de diciembre de 1960.

El artículo 123 de la Constitución creó derechos a favor de todos los trabajadores, pues estableció la denominación genérica de empleados y su aplicación era general a todo contrato de trabajo.

Pero en nuestro país, como lo hemos venido indicado, se discriminaba a los empleados públicos a pesar de la declaración del artículo 123, olvidando que el empleado particular como el que está al servicio del Estado, son sujetos del derecho del trabajo. El concepto de servicio civil es burgués; en cambio, el de contrato del trabajo es revolucionario y proviene del artículo 123 de la Constitución de 1917, pero la relación entre el empleado y el Estado no es pública, sino social, a diferencia de la relación pública que existe entre el propio Estado y sus servidores, frente a los particulares que se aprovechan de dicha función. Sin embargo prevalecía la vieja tradición jurídica de no incluir como sujetos de derecho de trabajo a los servidores del Estado, para los que se recomendaba la expedición de una Ley del Servicio Civil. Asimismo la Ley Federal del Trabajo de 1931, insistió en el mismo concepto, empleando la misma terminología de servicio civil y soslayando las disposiciones respectivas del artículo 123 constitucional, y estableció en el artículo segundo de dicha ley, los términos siguientes: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan".

[15] HARO BÉLCHEZ, Guillermo. Op. Cit., p. 58.

El apartado “B” del artículo 123 Constitucional consolida la mediatización de conciencia y la limitación de acción colectiva de este sector de trabajadores, al confirmar privilegios individuales y las limitaciones ya establecidas por el Estatuto a los Sindicatos, al derecho de Contratación Colectiva, ampliando las limitaciones a la Huelga; determinando como única causal legal de ésta última; la violación general y sistemática de los derechos otorgados por el Apartado “B”, con claro objetivo de imposibilidad la legalidad de los movimientos que en ejercicio de este derecho puedan darse.

En este sentido, Mario de la Cueva apunta que la exposición de motivos del segundo proyecto de Portes Gil, decía que “…cuando el estado obre como poder público, sus servidores no están ligados a él por actos contractuales, pues en estos casos no tiene el carácter de patrono ni constituye un factor de la vida económica que se pueda asimilar al factor capital en relación con el factor trabajo. En cambio, si puede considerarse al estado como patrono en todas aquellas actividades de orden económico en que participa en la producción y que no constituyen ejercicio del poder público ni medios indispensables para ese ejercicio” y agrega que el artículo segundo del mismo proyecto expresaba: “El estado asume el carácter de patrono respecto de los servicios que no constituyan ejercicio de poder público ni sean un medio indispensable para ese ejercicio, sino actividades de producción encaminadas a satisfacer necesidades de orden económico”[16]

No obstante lo señalado por el Proyecto Portes Gil, la Cámara de Diputados, sin que aparezca explicación alguna en los relatos de las sesiones, pasó sobre los precedentes señalados y redactó el artículo segundo de lo que sería la Ley Federal del Trabajo de 1931, diciendo que “Las relaciones entre el estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran.”

[16] DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit., p. 631.

Como antecedentes de la regulación de las relaciones del Estado con sus servidores, tenemos al acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934, expedido por Abelardo L. Rodríguez y el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, expedido por el Congreso de la Unión en 1938, a iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas; posteriormente se expidió un nuevo estatuto en 1941 que reformó el anterior.

Los estatutos de Cárdenas y Ávila Camacho habían resuelto parcialmente los problemas de la vieja función pública pero los trabajadores al servicio del estado seguían encontrándose en condiciones de inferioridad respecto del derecho general del Trabajo.

El presidente Adolfo López Mateos, que tuvo una fina sensibilidad social y conocía y sufría los problemas del pueblo y del trabajo, se propuso poner fin a ese inferioridad, por lo que en el año de 1959 envió al poder legislativo un proyecto para adicionar el artículo 123 con un apartado “B”, que contendría la Declaración constitucional de los derechos sociales de los trabajadores públicos.

La lucha política de los burócratas originó que el mencionado Estatuto cardenista se elevara en lo esencial a la categoría de norma escrita de la Constitución, por lo que el artículo 123, por reforma constitucional del 21 de octubre de 1960, publicada en el Diario Oficial de 5 de diciembre del mismo año, quedó integrado en dos apartados.

El Apartado “B” del artículo 123 constitucional, estableció la regulación laboral entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores, reconociendo finalmente la calidad de patrón del Estado.

De esa forma los trabajadores del Estado a partir de esa fecha, quedaron protegidos a nivel constitucional por el derecho del trabajo.

2.2.6. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado del 27 de diciembre de 1963.

Reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 1963, se trata del último ordenamiento legal que se ha expedido para regular las relaciones de los Poderes Federales, del Distrito Federal y de algunos organismos descentralizados con sus trabajadores considerados como de base.

La estructura de la Ley es la siguiente: el Titulo Primero contiene disposiciones generales; el Titulo Segundo, relativo a los Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares; el Título Tercero trata del escalafón; el Título Cuarto, relativo a la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo; el Título Quinto, versa sobre los Riesgos Profesionales y de las enfermedades no profesionales; el Título Sexto, denominado de las Prescripciones; el Título Séptimo, contempla lo relativo al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo; el Título Octavo, se refiere a los medios de Apremio y de la Ejecución de los Laudos; el Título Noveno, relativo a los Conflicto entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores; el Título Décimo, se refiere a las Correcciones disciplinarias y las Sanciones respectivas.

Esta compilación ha tenido una vigencia superior a las cuatro décadas y en su larga observancia a sufrido diversas adiciones, derogaciones y actualizaciones para hacerla congruente a las necesidades y a las aspiraciones de los servidores públicos de la Federación y del Distrito Federal, en congruencia con los cambios políticos, sociales y económicos que se han registrado en nuestro país; sin embargo, desde nuestra concepción aún falta mucho por hacer, para que la actual situación jurídica del Gobierno del Distrito Federal, en materia de derecho del trabajo, se encuentre realmente regulada.

2.3. Reformas al artículo 122 Constitucional.

En este tema analizaremos las reformas constitucionales y legales a través de las cuales se determinó que el Distrito Federal, paso de ser un Departamento o Dependencia del Gobierno Federal a una autentica entidad federativa, cuyo gobierno esta a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local; lo que implica que al haber cambiado la situación jurídica del Distrito Federal, la titularidad de la relación de trabajo que en un inicio se depositaba únicamente en el Regente del Distrito Federal, en su carácter de titular de un Departamento Administrativo, equiparable a una Secretaria del Estado Federal, en la actualidad no puede establecerse con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al haber dejando de ser éste el titular de una dependencia.

"Como toda entidad federativa, el Distrito Federal tiene un orden jurídico propio, es la única que carece de Constitución Política por las razones históricas de que nunca tuvo un gobierno estrictamente local con participación de la ciudadanía en la elección de sus órganos político-administrativos y porque siempre estuvo sometida política y administrativamente al Presidente de la República..."[17]

En este orden de ideas, con fecha 29 de diciembre de 1978, se promulgo en el Diario Oficial de la Federación, una Ley Orgánica para el Distrito Federal que desapareció el concepto de Ciudad de México y estableció 16 Delegaciones Políticas, señalando que el Gobierno del Distrito Federal, quedaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto de un "Jefe del Departamento del Distrito Federal", nombrado y removido libremente por aquél; es decir, al Distrito Federal, se le enmarcó como uno más de los llamados

[17] ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Op. Cit., p. 661.

Departamentos Administrativos en igual jerarquía que las Secretarias de Estado y en calidad de “Auxiliar del Ejecutivo Federal”.

El Distrito Federal al no tener Constitución le era aplicable la fracción VI del artículo 73 de nuestra carta magna vigente hasta octubre de 1993, que en su redacción daba las bases para que el Congreso Federal legislara sobre el Gobierno del Distrito Federal.

Tuvieron que pasar casi diez años después de la última referencia al Distrito Federal como Departamento Administrativo, sin reconocerle ningún mérito mas que el de una Dependencia del Ejecutivo Federal; pero la participación ciudadana empezó a ser determinante en la toma de decisiones políticas de importancia para la Ciudad, comenzó a germinar una semilla de aspiraciones, ideas, planteamientos, exigencias, etc., de que se llevara a cabo una verdadera y paulatina, pero firme reforma política, misma que comenzó a realizarse bajo el gobierno del entonces Presidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado, por lo que a partir del 10 de agosto de 1987, que se reformo la fracción VI del artículo 73 constitucional se estableció por primera vez un órgano de representación ciudadana de elección popular directa llamada “Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, con facultades meramente reglamentarias y de gestión ciudadana para supervisar al todavía Departamento del Distrito Federal y exhibir Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, además de la promoción de diversas acciones de tipo educativo, de asistencia social, abasto, readaptación social, salud pública, mercados, rastros, administración de justicia, desarrollo económico y comparecencias o explicaciones que sobre su función pública debían de informar los servidores públicos a los representantes de la ciudadanía, aunque dichos representantes carecieren de facultades legislativas.

A partir de las reformas de 1993, se estableció un nuevo orden jurídico para el Distrito Federal, así se precisó en el artículo 44 Constitucional que la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los

Estados Unidos Mexicanos: es decir, se termino con ambigüedades, al especificar categorías que eliminan dudosas interpretaciones, creándose el equivalente legal Ciudad de México- Distrito Federal.

En el artículo 73 fracción VI, se facultó a los integrantes del Congreso de la Unión para elaborar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, encargado de regular los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, así como la distribución de atribuciones entre los Poderes de la Unión y legislar en todo lo relacionado a la Ciudad, salvo lo expresamente reservado a los Asambleístas.

Por otra parte la modificación al artículo 76 Constitucional estableció como facultad exclusiva de los senadores, el nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal.

En el artículo 122 Constitucional, el Legislador sentó las Bases Orgánicas para el Distrito Federal, cambiando la denominación que tenía el Titulo Quinto "De los Estados de la Federación" por la de "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal", con lo que se pretendió crear "una nueva estructura institucional que garantice la seguridad y soberanía de los Poderes de la Unión, y a la vez la existencia de los Órganos de Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos."[18] Todo ello implica semejar las Entidades Federativas o Estados con el Distrito Federal, como partes integrantes de la Federación; sin embargo la reforma toral de 1993, es la referente a la Asamblea, ya que le otorgó el carácter autoridad legislativa; la nueva fracción IV del artículo 73 Constitucional, fue reformada para fijar un sistema de distribución de competencias legislativas: a la Asamblea, le otorgó facultad en todo lo que expresamente le estaba conferido por el nuevo artículo 122 fracción IV; mientras que al Congreso, lo que no estuviera reservado a aquélla; es decir, se fortaleció a la Asamblea como un Órgano totalmente legislativo.

[18] EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 25 DE OCTUBRE DE 1993. Undécima Edición. México, 1996. pp. 352-353.

“Como consecuencia de la reforma del 25 de octubre de 1993, se expidió el 26 de julio de 1994 el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal por el Congreso de la Unión, con la salvedad de las materias expresamente conferidas a la toda vía llamada en ese entonces “Asamblea de Representantes” y fijando la distribución de facultades de los Poderes de la Unión en materia del Distrito Federal y de sus Órganos de Gobierno, así se creó por primera vez una legislación especifica que señaló la estructura y organización del Distrito Federal.”[19]

De tal manera, el Distrito Federal fue reconocido como una Entidad Federativa, con personalidad jurídica y patrimonio propios, señalándose que su Gobierno, se deposita en los Poderes de la Unión quienes lo ejercerían por sí y a través de los llamados Órganos de Gobierno del Distrito Federal (Asamblea de Representantes, Jefe del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia); asimismo se determinaron sus principales características y funciones, así como la forma o formas de actuación del Presidente de la República, de los Delegados Políticos y dos nuevas figuras que tuvieron un vigencia relativamente corta y que fueron sustento importante para el desarrollo y actuación del Poder Público frente a los gobernados: los consejeros ciudadanos y las comisiones metropolitanas.

El estatuto vino a regular y a determinar la estructura jurídica del Distrito Federal, sin duda, fue el avance más importante, por que ya trato a éste, como una Entidad Federativa y ya no como apéndice o Dependencia del Ejecutivo Federal.

En el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, fueron reformados varios artículos Constitucionales, entre los que se encuentran los referidos al Distrito Federal, se creó una nueva fracción séptima al artículo 122, ratificándose que la función Judicial en el Distrito Federal, estaría a cargo de los

[19] Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, México, 1999, pp. 667-670.

integrantes del Tribunal Superior de Justicia, reformas que a pesar de su importancia, no serán objeto de estudio del tema que nos ocupa, dado que no afectan o modifican de manera directa la estructura jurídica que hasta el momento hemos analizado del Distrito Federal.

Asimismo el 31 de diciembre de 1994, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, encargada de fijar la organización, estructura y funciones de la Administración Local, precisando el ámbito territorial del Distrito Federal, de las Delegaciones Políticas y señalando las competencias de todos los funcionarios del Gobierno de la Ciudad; regulando al Distrito Federal, como Entidad Federativa, no como departamento administrativo, ni como Dependencia del Ejecutivo Federal.

La última reforma constitucional tuvo lugar el 22 de agosto de 1996, fecha en la que se publico en el Diario Oficial de la Federación la derogación de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "en donde por varias décadas se contemplo la facultad del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo al Distrito Federal; así mismo se quito lo concerniente a que el Presidente de la República es el titular del gobierno del Distrito Federal, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley."[20]

El mismo 22 de agosto de 1996, también se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas y adiciones que sufrió el artículo 122 de la misma Ley Suprema concernientes a la organización y funcionamiento de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Distrito Federal.

[20] SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Op. Cit., p.185.

Definida por el artículo 44 de nuestro ordenamiento constitucional la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno esta a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en la circunscripción plurinominal, en los términos que señale la Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con lo demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

De lo anterior podemos concluir: los cambios Jurídico-Administrativos de los que ha sido objeto el Distrito Federal a partir de las diversas reformas al artículo 122 constitucional, exigen que su regulación no se limite al campo del derecho administrativo, sino que de manera integral se actualicen los diversos ordenamientos legales, incluyendo al derecho laboral burocrático, a efecto de que la impartición de justicia por los tribunales correspondientes se encuentre realmente sustentada en las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica contempladas por los artículo 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

C A P Í T U L O 3

MARCO JURÍDICO VIGENTE DE LAS RELACIONES LABORALES EN EL DISTRITO FEDERAL

En este espacio se habrán de asentar las bases jurídicas fundamentales, que permiten desarrollar con mayor fluidez metodológica los aspectos legales, contenidos en las leyes, estatutos y reglamentos que sobre la relación jurídica se origina en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.

A efecto de determinar, según la normatividad vigente, en quien recae la titularidad de las relaciones laborales que se originan en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, en el presente capítulo analizaremos la normatividad laboral y administrativa que aplica a dichas relaciones, iniciando con el estudio del apartado “B” del artículo 123 Constitucional, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, para finalizar con la normatividad administrativa aplicable al Distrito Federal.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En nuestra Constitución es donde ubicamos las garantías sociales de los empleados públicos, los regímenes jurídicos burocráticos típicos y especiales, así como los lineamientos jurídicos básicos de la relación Estado-empleados.

Generalmente se tiene la concepción de que el artículo 123, Apartado B, es la única base constitucional de los trabajadores al servicio del Estado, sin embargo, existen otros numerales de nuestra Carta Magna que lo complementan, tales como los que a continuación se indican:

El artículo 3° Constitucional consigna en su fracción VII que:

"Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere."

"La adición del párrafo anterior al artículo 3°, fue publicada el 9 de junio de 1980, y la razón principal que la motivo, fue el elevar a rango constitucional el reconocimiento a la autonomía universitaria, sin embargo, su contenido vino a establecer un régimen de excepción para los propios trabajadores universitarios, otorgándole a la relación jurídica laboral el carácter de trabajo especial."[1]

La reforma antes referida fue el resultado de más de cincuenta años de autonomía universitaria, y en tal reforma se incluyeron las modalidades de la relación de trabajo de las universidades con sus trabajadores, con el objeto de hacer compatible esta relación con los fines de las instituciones académicas y con el orden autónomo que las rige, considerando que el trabajo en las universidades tienen características propias de un trabajo especial, tales como la libertada de cátedra e investigación.

[1] MORALES PAULIN, Carlos. Op. Cit., p.10.

La fracción transcrita nos remite al artículo 123, Apartado A, en razón de que en dicho precepto se norman los organismos descentralizados y varias instituciones a las que hace ilusión el artículo 3° lo son.

El artículo 5° constitucional consagra el derecho fundamental de la libertad de trabajo, estableciendo en su texto los servicios públicos obligatorios. Así pues tenemos que el párrafo cuarto del ordenamiento legal en cita dispone:

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

De la lectura del párrafo anterior se desprenden aquellos servicios personales prestados al estado en forma obligatoria y no gratuita, así como aquellos servicios personales prestado al Estado en forma obligatoria y gratuita.

La obligatoriedad de las labores enunciadas (servicios de armas, de jurados, censales, electorales y profesional de naturaleza electoral), se justifica plenamente al analizar cada uno de dichos servicios o funciones, ya que su ejerció tiene gran interés nacional, o, al menos social, al cual ningún ciudadano puede ser ajeno.

Del artículo que se comenta, debemos hacer énfasis en que también existen servicios públicos que deben ser retribuidos en los términos de la Constitución y las leyes correspondientes, los cuales vienen a establece las bases de un servicios civil especializado en materia electoral que brinde mayor seriedad

y permanencia a la función electoral evitando así la improvisación de última hora y la corrupción.

El artículo 13 constitucional, consagra varios derechos fundamentales del hombre:

“Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”

Debemos dejar establecido que el artículo 13 constitucional señala la prohibición del Estado para efectuar el pago de cualquier salario que no sea resultado de un servicio prestado a los órganos públicos, agregando el precepto de que dicho pago deberá estar comprendido en la ley –Presupuesto de Egresos-.

El contenido del quinto párrafo del artículo 32 de nuestra Carta Magna, resulta importante para los fines del presente estudio, en virtud de que establece una serie de prevenciones constitucionales que si bien están dirigidas a garantizar la seguridad nacional tienen un impacto directo en el empleado público. De esta forma la parte conducente del precepto constitucional consigna que:

“Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.”

Este precepto legal, como ya se menciono, busca garantizar por medio de sus consignaciones la seguridad nacional, pues tal y como se desprende de su

lectura, las funciones públicas que ahí se mencionan guardan un papel fundamental en la salvaguarda de la instituciones del país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 35 establece el derecho de los nacionales para ocupar cualquier cargo por nombramiento o elección, al establecer en su fracción segunda lo siguiente:

"II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;…"

La fracción segunda del precepto legal en cita, consigna como una prerrogativa del ciudadano mexicano el poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establece la ley.

Las obligaciones de los ciudadanos mexicanos son enunciadas en el artículo 36 constitucional, el cual establece en sus fracciones IV y V respectivamente los deberes de:

"IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y
V.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado."

De la fracción IV, se desprende el deber de todo ciudadano mexicano de desempeñar los cargos de elección popular tanto federales como estatales que la misma Constitución consigna y que a nivel federal corresponde a los cargos de Presidente de la República, Senador y Diputado Federal, en tanto que a nivel estatal los cargos de elección son el de Gobernador y Diputado Local. En la misma fracción se consigna que en el desempeño de estos cargos se tiene derecho a devengar el salario que corresponda.

Por su parte la quinta fracción del artículo 36, impone la obligación de asumir los cargos concejiles del gobierno municipal, así como el desempeñar las tareas electorales y de jurado para las cuales haya sido seleccionado.

Por lo que toca a las funciones electorales de que nos habla la fracción V del artículo 36 constitucional, su razón de ser se interpreta sistemáticamente a la luz de la parte relativa contenida en los artículos 5° y 41 de la propia Constitución, donde se establece la existencia de un servicio electoral remunerado en contraposición a un servicio electoral eventual y no pagado, que tiene lugar principalmente en la integración de las mesas directivas de casilla, conforme lo reza la última parte del párrafo octavo del artículo 41 constitucional.

La fracción V del artículo 36, también establece la obligación de los ciudadanos mexicanos de desempeñar la función de jurado, término que consideramos inapropiado por cuanto que el jurado es un solo cuerpo que emite una resolución en base a una decisión colegiada –jurado popular-.

Sobre la existencia legal de los jurado populares, la Constitución señala en la fracción VI del artículo 20, que todo acusado en un proceso de naturaleza penal será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar, y del partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una peña mayor de un año de prisión.

La integración de los jurados populares fue cada vez menos recurrida hasta llegar a su desuso actual, la razón de lo anterior responde al argumento que sostiene que la técnica jurídica debía vencer la vehemencia oral y el histrionismo corporal.

El artículo 41 Constitucional, en lo que atañe a nuestro objeto de estudio, versa sobre el régimen jurídico burocrático del servicio electoral, al establecer en la parte conducente de la fracción tercera lo siguiente:

“III.-…Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral.“

El servicio electoral profesional de que nos habla el artículo 41, busca dar fin a la improvisación en la selección de funcionarios electorales que conduce frecuentemente a los malos manejos en las distintas etapas del proceso electoral. De esta manera se adopta la idea del servicio civil de carrera, que asegura la existencia de un cuerpo especializado de servidores públicos permanente.

Las facultades del Congreso de la Unión se enumeran en el artículo 73 de nuestra Carta Magna, el cual establece en su fracción X la atribución de expedir leyes reglamentarias del artículo 123, dedicado a las garantías sociales que enmarcan toda relación laboral.

Por su parte la fracción XI consagra la competencia del Congreso para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. Esta facultad representa una atribución cuya naturaleza es de control sobre los Poderes Ejecutivo y Judicial, pues entraña la regulación cuantitativa de los recursos humanos de estos Poderes.

“Artículo. 73.- El Congreso tiene facultad:
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;
XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.”

El artículo 89 Constitucional está dedicado a las facultades y obligaciones del Presidente de la República, dentro de las cuales tenemos facultades de nombramiento y remoción de diversos funcionarios, principalmente de la administración pública.

“Artículo. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:
II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y 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;
III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.
IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.
V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes…”

Así pues, la fracción II del artículo constitucional en mención, se refiere al nombramiento y cese de los Secretarios de despacho, así como el nombramiento y remoción de los principales funcionarios del servicio exterior, sin pasar por alto el derecho del Ejecutivo Federal de nombrar y remover libremente a los demás empleados cuyo nombramiento y remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Si bien la fracción II se limita a consignar la facultad del Presidente de la República para poder remover a los principales funcionarios del servicio exterior, la fracción III del propio artículo 89 agrega la atribución del Ejecutivo para nombrar a los agentes diplomáticos y consulares.

En lo que atañe a la facultad del Presidente para nombrar a los mandos superiores de las fuerzas armadas, esta es consignada en las fracciones IV y V.

El artículo 97 de la Constitución establece en su primer párrafo que:

“Artículo. 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el

ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley."

Abundando sobre la facultad de nombramiento en el Poder Judicial de la Federación, el párrafo cuarto del citado artículo 97 agrega que:

"La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial."

El artículo 115 Constitucional consagra que el Municipio es la base de la división territorial de la organización política y administrativa de los Estados.

El Municipio es el sitio geográfico más próximo a los hombres de donde resulta el primer nivel de gobierno. El Municipio es la casa del ciudadano, la escuela cívica, el marco a la identidad y pertenencia a un grupo de la sociedad.

Del Municipio nos interesa la rama administrativa de cuyos principios se encuentra el laboral, consignado en el último párrafo del artículo 115, bajo los siguientes términos:

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

El precepto legal en comento, nos revela un régimen burocrático municipal. A pesar que la reforma de 1983 no especificó en que apartado del artículo 123 debían quedar comprendidos los empleados públicos del Municipio, tomando como punto de partida que el apartado B del artículo 123 es el destinado para

sentar las bases constitucionales de la relación jurídica laboral de los órganos públicos federales con sus empleados, debemos inferir que serán los principios del referido apartado, los que servirán de base a las leyes que sobre el trabajo burocrático municipal expidan las legislaturas de los estados.

El artículo 116 Constitucional establece que el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

En relación a los puntos que interesan a este trabajo de investigación, el artículo 116 constitucional establece en su fracción III que:

"Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica."

De lo antes transcrito se infiere, que tanto los magistrados como los jueces recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, a la vez que consigna que los magistrados solo podrán ser privados de sus puestos en los términos que fijen las Constituciones y las leyes de responsabilidad de los servidores públicos del Estado de que se trate.

Los trabajadores del Estado, alcanzaron el reconocimiento tutelar de la Constitución hasta la adición del apartado B al artículo 123 Constitucional, efectuada el 5 de diciembre de 1960; pues dejando atrás las consideraciones de carácter histórico, los principios de tal apartado B constituyen hoy, la realidad jurídica de la que junto con otros artículos dan origen a los regímenes jurídicos burocráticos en México.

El artículo 123 de nuestra Carta Magna, en su apartado B, expresa lo siguiente:

"Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.
El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:
B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:"

El maestro Miguel Acosta Romero, en un análisis del primer párrafo del apartado B del precepto legal en cita, señala que "se consideró a los trabajadores del Gobierno Local del Distrito Federal, dependientes del Presidente de la República a través del Departamento del Distrito Federal."[2]

Al respecto, coincidimos plenamente con lo expresado por el autor, debido a que el Distrito Federal hasta antes de las reformas al artículo 122 constitucional, legalmente fue considerado como una dependencia más del Poder Ejecutivo Federal, por lo cual las relaciones labores existentes se entendieron establecidas únicamente entre el Titular del Departamento del Distrito Federal y los trabajadores a su servicio.

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

El artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, refiere que esta será de observancia general y de aplicación para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de los Organismo Públicos Descentralizados.

[2] ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano. Op. Cit., pp. 291-292.

Por su parte el artículo 2° y 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, disponen lo siguiente:

“Artículo 2°.- Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias… y los trabajadores de base a su servicio.”
“Artículo 3°.- 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.”

De los preceptos legales transcritos se desprende, que la relación jurídica de trabajo con el Estado, es un vínculo que se establece entre el Estado mismo y sus trabajadores, derivado de la celebración de un acto administrativo que se materializa a través de la expedición y aceptación de un nombramiento, del cual se generan una serie de derechos y obligaciones recíprocas, y en donde la voluntad de las partes para convenir las condiciones de la prestación del servicio son nulas, al estar previamente establecidas por el propio Estado.

El trabajador debe ser una persona física que proporcione un servio físico, intelectual o de ambos géneros, derivado de la celebración de un acto jurídico, siendo éste el nombramiento o las listas de raya que hayan sido expedidos por el funcionario facultado para ello, por lo que de faltar alguno de dichos supuestos resultaría inexistente cualquier relación de trabajo con el Estado.

En cuanto a la titularidad de las dependencias en el ámbito del Poder Ejecutivo, ésta es asumida por el Secretario del ramo, el Jefe de Departamento del Distrito Federal (hoy Jefe de Gobierno del Distrito Federal), el Procurador General del República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como los directores generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados que rijan las relaciones laborales por el apartado B, según lo disponen los preceptos legales antes mencionados.

Conviene hacer particular énfasis en lo establecido por el artículo 12 de la Ley Burocrática, debido a que su contenido reitera que el origen de las relaciones laborales con el Estado, deriva de un acto administrativo y no contractual.

“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.”

Analizando el artículo anterior, podemos señalar que por nombramiento debemos entender el acto mediante el cual el servidor público, que tiene facultades y atribuciones para ello, designa a quien deba ocupar un cargo o puesto, previo el cumplimiento de los requisitos que establezcan las disposiciones aplicables.

En estos términos, el nombramiento de los trabajadores de una dependencia, corresponde originariamente al titular de la misma, sin embargo, los reglamentos interiores de las dependencias determinaran las facultades de delegación al respecto.

Sobre el nombramiento los artículos 15 y 18 del citado ordenamiento de ley, disponen:

“Artículo 15.- Los nombramientos deberán contener:
I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;
II.- Los servicios que deban prestarse, que se determinarán con la mayor precisión posible;
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, y
VI.- El lugar en que prestará sus servicios.”

“Artículo 18.- El nombramiento aceptado 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.”

El artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, claramente determina que en los nombramientos se establecerán las condiciones de trabajo en que ha de prestarse el servicio, las cuales únicamente son fijadas por el Estado sin la participación de la persona a quien se le otorga; pues la voluntad del particular únicamente está referida a la aceptación o no del empleo, pero nunca a las condiciones del mismo; por lo cual en términos del artículo 18 de la Ley Burocrática, la aceptación del nombramiento lo obliga a cumplir con las obligaciones inherentes al mismo, y a las consecuencias conforme a la ley, al uso y a la buena fe.

Tomando en consideración que el objeto de estudio del presente trabajo de investigación, no implica el análisis jurídico de la totalidad de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino únicamente lo referente a la titularidad de las relaciones de trabajo con el Estado, concluiremos el presente tema con lo que al particular establecen los artículos 124 y 124-B de la Ley Burocrática:

“Articulo 124.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:
I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores…”
“Articulo 124-B.- A cada una de las Salas corresponde:
I.- Conocer, tramitar y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores, y que sean asignados, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior,…”

Con la simple lectura de estos artículos, queda suficientemente claro que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es el órgano jurisdiccional competente para conocer de los conflictos que en lo individual o colectivo se susciten entre los

titulares de las dependencias y sus trabajadores, quedando pendiente de determinar en quien recae esa titularidad.

3.3. Estatuto del Gobierno del Distrito Federal.

En función al texto del artículo 122 Constitucional y sus reformas hasta agosto de 1996, el Congreso de la Unión expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial el 26 de julio de 1994 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1 de agosto de 1994, y que tiene reformas publicadas en el Diario Oficial de 13 de junio, 12 de diciembre de 1995, así como el 4 de diciembre de 1997 y que a falta de Constitución local es el documento básico del gobierno del Distrito Federal.

Actualmente el artículo 2° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reconoce jurídicamente al Distrito Federal como una entidad federativa, al disponer:

"Artículo 2º.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa."

Dicho reconocimiento, deriva de que posee todos los elementos necesarios para ello, es decir, tiene territorio, población, poderes que ejercen su gobierno y un orden jurídico que lo regula.

Lo trascendental de esta disposición legal, para los efectos de nuestro tema de estudio, radica en el hecho de que el Distrito Federal legalmente dejó de ser una dependencia más del Ejecutivo Federal, al contar con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Los artículos 7° y 8° del Estatuto, reafirman lo dispuesto por el artículo 122 Constitucional, en el sentido de que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, al establecer de manera textual lo siguiente:

"Articulo 7º.- El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables.
La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone este Estatuto."

"Articulo 8º.- Las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son:
I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal."

Lo trascrito resulta de vital importancia, debido a que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, determinan con precisión que el Gobierno del Distrito Federal no se encuentra exclusivamente a cargo del órgano Ejecutivo local, sino también de los Poderes Federales y de los órganos Legislativo y Judicial del Distrito Federal.

El artículo 13 del Estatuto, lejos de aportar elementos que nos permitan establecer que actualmente las relaciones laborales de quienes prestan sus servicios en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal ya no se

entienden establecidas con el Gobierno del Distrito Federal, contribuyen a fomentar la confusión sobre en quien recae la titularidad de dichas relaciones de trabajo, al establecer lo siguiente:

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

En este sentido, el precepto legal en comento será objeto de una propuesta de reforma en este trabajo de investigación, con el propósito de adecuar su contenido a las reformas constitucionales al artículo 122 del 22 de agosto de 1996.

A su vez el artículo 52 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, determina que el órgano ejecutivo local, recae en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien tendrá a su cargo al mismo tiempo la administración pública de dicha entidad.

"Articulo 52.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos de este Estatuto y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal se realizará cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos."

A través del artículo 87 del Estatuto, se establece que una de las formas de organización de la Administración Pública del Distrito Federal, es la centralizada, la cual a su vez se conforma por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarias y las demás dependencias que determine la ley, al disponer de manera expresa:

“Artículo 87.- La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada.”

3.4. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Iniciaremos el tema que nos ocupa refiriéndonos al contenido de los artículos 2°, 3° y 15 de la Ley Orgánica, con el propósito de conocer la organización administrativa del Distrito Federal y las definiciones legales que se utilizan de los elementos que la componen.

“Artículo 2o.- La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

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

“Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. Administración pública centralizada. Las dependencias y los órganos desconcentrados;…

IV. Administración pública. El conjunto de órganos que componen la administración centralizada, desconcentrada y paraestatal;…

VII. Dependencias. Las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales;…”

“Artículo 15.- El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de ésta ley, de las siguientes dependencias:

I. Secretaría de Gobierno;

II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;

III. Secretaría de Desarrollo Económico;

IV. Secretaría del Medio Ambiente;

V. Secretaría de Obras y Servicios;

VI. Secretaría de Desarrollo Social;

VII. Secretaría de Salud;

VIII. Secretaría de Finanzas;

IX. Secretaría de Transportes y Vialidad;

X. Secretaría de Seguridad Pública;

XI. Secretaría de Turismo;

XII. Secretaría de Cultura;

XIII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;

XIV. Oficialía Mayor;

XV. Contraloría General del Distrito Federal, y

XVI. Consejería Jurídica y de Servicios Legales…”

El artículo 2° nos refiere que la Administración local del Distrito Federal, entre otras formas de organización administrativa, será centralizada, integrada por las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, como órganos vinculados de manera directa al Ejecutivo Federal.

Por su parte el artículo 3°, nos indica que la Administración Pública Centralizada, se compone de las dependencias y de los órganos desconcentrados, los cuales junto con la Administración Pública Desconcentrada y Paraestatal, integran a la Administración Pública del Distrito Federal.

Cabe señalar, que si bien es cierto, los artículos 2°, 3° y 15, no dan un significado del vocablo “Dependencia”, si especifican cuales son los organismos que tienen este carácter, lo cual resulta de enorme importancia para nuestro estudio, en virtud de que será este nuestro punto de partida para poder realizar un correcto análisis del artículo 2° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los preceptos legales que a continuación se transcriben, en nuestra opinión, no ameritan mayores comentarios, debido a que únicamente reiteran lo ya establecido por los artículos 122 Constitucional y 52 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el sentido de que el Distrito Federal es una autentica Entidad Federativa y el Jefe de Gobierno el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, sin embargo, preciso es enunciarlos por ser la Ley Orgánica de la Administración del Distrito Federal, un ordenamiento legal de orden e interés público en términos de su artículo 1°.

“Artículo 5o.- El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal...”

“Artículo 8o.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.”

“Artículo 12.- El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal;…”

Partiendo del hecho de que la relación laboral en términos de la Ley Burocrática, se entiende establecida entre los titulares de las dependencia y los trabajadores de base a su servicio, los artículos 16 fracción VIII y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, resultan de enorme relevancia para nuestro objeto de estudio, toda vez que de forma evidente refieren

la existencia de titulares de las dependencias, al disponer de manera textual lo siguiente:

“Artículo 16.- Los titulares de las Secretarías, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales tendrán las siguientes atribuciones generales:
I.-…
VIII.- En los juicios de amparo, el Jefe de Gobierno podrá ser representado por el titular de la dependencia a la que el asunto corresponda, según la distribución de competencias. En los juicios contencioso-administrativos, los titulares de las dependencias contestarán la demanda por sí y en representación del Jefe de Gobierno;…”

“Artículo 17.- Al frente de cada Secretaría, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales habrá un titular, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará en su caso, por los Subsecretarios, Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, así como por los demás servidores públicos que se establezcan en el Reglamento Interior y los manuales administrativos.”

Las conjeturas en relación al artículo antes trascrito, serán materia de análisis del siguiente capítulo, no obstante, su contenido es un elemento indispensable para determinar la veracidad de la hipótesis planteada en este trabajo indagatorio.

Finalmente y en materia de administración de personal, el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece las atribuciones que le competen a la Oficialía Mayor del Distrito Federal, entre las cuales se citan las siguientes:

“Artículo 33.- A la Oficialía Mayor corresponde el despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo de personal; al servicio público de carrera; a la modernización y simplificación administrativa; los recursos materiales; los servicios generales; el patrimonio inmobiliario; y, en general, la administración interna del Distrito Federal.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

I…

XV. Autorizar los tabuladores para el pago de los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal centralizada y desconcentrada, así como la normatividad y la política de sueldos y salarios del personal de la Administración Pública del Distrito Federal, así como determinar las políticas, normas y lineamientos administrativos respecto a la contratación de la prestación de servicios profesionales que lleve a cabo la Administración Pública del Distrito Federal;…

XVII. Expedir los nombramientos del personal de la Administración Pública del Distrito Federal, previo acuerdo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades competentes;…"

De lo anterior se desprende que un ordenamiento de carácter administrativo, como lo es la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, tiene injerencia en el establecimiento de las condiciones laborales de quienes prestan sus servicios en el Distrito Federal, al otorgar facultades a la Oficialía Mayor para la autorización de los sueldos y la expedición de los nombramientos de los servidores públicos de las dependencias de dicha entidad.

Una vez más queda de manifiesto que las relaciones jurídicas de trabajo con el Estado, lejos de permitir la libre voluntad de las partes en la estipulación de las condiciones laborales, como sucede en aquellas reguladas por la Ley Federal del Trabajo, obliga al particular a la aceptación de una serie de condiciones que administrativamente ya se encuentran instituidas por el Estado.

3.5. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

El ordenamiento legal en estudio al ser reglamentario de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece de manera específica la estructura, atribuciones y lineamientos que han de implementarse en la

organización administrativa del Distrito Federal; en este sentido únicamente referiremos aquellos preceptos legales que a nuestro juicio guardan relación directa con nuestro objeto de análisis.

Iniciaremos con lo dispuesto por el artículo 5° del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, que a la letra reza:

"Artículo 5º.- Además de las facultades que establece la Ley, los titulares de las Dependencias tienen las siguientes facultades:
I…
IV. Nombrar y remover libremente a los Directores Ejecutivos, Directores de Área y demás personal de las Unidades Administrativas y de Apoyo Técnico-operativo dependiente de las áreas adscritos a ellos."

Al desmembrar el contenido del precepto legal antes referido, podemos observar lo siguiente: en primer lugar, se reitera que para efectos administrativos las dependencias cuentan con sus propios titulares; en segundo lugar, que dichos titulares cuentan con la facultad de nombrar y remover libremente a sus funcionarios; y en tercer lugar, que el vinculo que los une deriva de un nombramiento expedido por los responsables de cada dependencia.

De lo anterior se colige que la contratación y remoción del personal de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, no derivan de la libre voluntad de los titulares de las dependencias, sino de un ordenamiento legal de carácter administrativo que les autoriza a realizarlo.

El precepto legal que a continuación transcribimos, reglamenta la facultad que tienen los titulares de las dependencias de delegar sus funciones a servidores públicos de nivel jerárquico inferior, entre las cuales se encuentran las relativas a la materia laboral.

“Artículo 15.- Los titulares de las Dependencias, de las Unidades Administrativas, de los órganos político-administrativos y de los órganos desconcentrados pueden encomendar el ejercicio de sus funciones a servidores públicos de nivel jerárquico inferior adscritos a ellos, mediante acuerdo del Jefe de Gobierno, que se publique en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, sin que pierdan por ello la facultad de su ejercicio directo cuando lo juzguen necesario…

Los servidores públicos que tengan otorgada la representación legal del Distrito Federal, de los titulares de las Dependencias y de los órganos político-administrativos de la Administración Pública del Distrito Federal, ante autoridades judiciales o administrativas, sin perjuicio de aquellas tareas y deberes inherentes a su empleo, cargo o comisión, les corresponden:

I…

III. En materia laboral, representar a los titulares de las dependencias o jefes delegacionales conforme al mandato que se les confiera mediante oficio;..”

No cabe duda, que una de las funciones delegatorias que los titulares de las Dependencias depositan en sus servidores inferiores, es la de su representación en los asuntos laborales, entre los cuales podemos considerar los juicios que se tramitan ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Con el propósito de conocer si dentro de las atribuciones que administrativamente competen al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se encuentra alguna de la cual se desprenda que éste al ser el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, adquiere al mismo tiempo la titularidad de las Dependencias que conforman la citada administración, a continuación transcribiremos textualmente lo dispuesto por el artículo 14 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal:

“Artículo 16.- El Jefe de Gobierno tiene las siguientes atribuciones indelegables:

I. Declarar administrativamente la nulidad, caducidad o revocación de las concesiones, salvo lo que establezcan otras disposiciones legales;

II. Aprobar los anteproyectos de los Presupuestos de Egresos e Ingresos del Distrito Federal;

III. Adscribir los Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados, a las Dependencias de la Administración Pública;

IV. Expedir el Manual de Organización General y el Manual de Trámites y Servicios al Público;

V. Aprobar y expedir las normas y criterios para dictaminar las estructuras orgánicas y ocupacionales de la Administración Pública;

VI. Nombrar y designar a los servidores públicos de la Administración Pública Paraestatal en términos de los ordenamientos jurídicos correspondientes;

VII. Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;

VIII. Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer período ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la Administración Pública;

IX. Autorizar las políticas del Distrito Federal en materia de prestación de servicios públicos;

X. Autorizar las políticas en materia de planeación;

XI. Autorizar las tarifas de los servicios públicos concesionados, cuando no esté expresamente conferida esta facultad a otras autoridades;

XII. Contratar en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, toda clase de créditos y financiamientos para el Distrito Federal, con la autorización del Congreso de la Unión;

XIII. Designar a los servidores públicos que participarán en el comité de trabajo encargado de formular los estudios a fin de establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal, de conformidad con lo que establece el Estatuto de Gobierno;

XIV. Nombrar y remover a los Jueces del Registro Civil y a quienes deban sustituirlos en sus faltas temporales, así como autorizar el funcionamiento de nuevos juzgados, tomando en cuenta las necesidades del servicio registral;

XV. Nombrar y remover a los Jueces y Secretarios de los Juzgados Cívicos;

XVI. Resolver lo procedente cuando exista duda o controversia sobre la competencia de alguna o algunas de las Dependencias; y

XVII. Las demás que le atribuyan expresamente con carácter de indelegables otros ordenamientos jurídicos y administrativos.

De ninguna de las fracciones del texto antes mencionado se desprende que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es el titular de las diversas Dependencias que conforman a la Administración Pública del Distrito Federal.

3.6. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 2006.

Uno de los elementos indispensables para que las dependencias adquieran la calidad de patrón en una relación laboral, lo constituye el patrimonio propio, ya que a través de éste los titulares de las relaciones de trabajo pueden hacer frente a sus obligaciones contractuales de pago de salarios e inclusive de condenas económicas derivadas de los juicios laborales en los que sean parte, pues no se puede considerar como titular de una dependencia en términos del artículo 2° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a las unidades u organismos que no cuenten con recursos económicos propios para el gasto y desempeño de sus actividades.

En este sentido, consideramos que toda vez que las Dependencias que integran la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, cuentan con patrimonio propio, derivado de los recursos presupuéstales que les son asignados a través del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que año con año es expedido, deben de ser consideradas patrones en las relaciones de trabajo que se establecen con el personal que les presta sus servicios.

A mayor abundamiento, a continuación referiremos lo que al particular establece el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2006, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de diciembre de 2005.

El artículo 2° del ordenamiento legal en estudio, hace referencia a una serie de conceptos y significados utilizados para efectos de su propia regulación, dentro

de los cuales incluye al de Dependencias, cuya acepción en su sentido amplio hace referencia a las Secretarías, Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Oficialía Mayor, Contraloría General y Procuraduría General de Justicia, incluyendo en los mismos términos a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

"Artículo 2.- Para efectos del presente Decreto, se entenderá por:
Asamblea:…
Dependencias: Las Secretarías, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Procuraduría General de Justicia, las cuales conforman la Administración Pública Centralizada. La Jefatura de Gobierno se sujetará a las mismas disposiciones que rijan a las dependencias;…"

Con lo anterior, se reitera de manera categoría la existencia de las dependencias que conforman a la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, al tiempo que el propio Decreto reconoce a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal como una dependencia más de dicha administración.

Finalmente, el artículo 4° del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2006, establece los montos presupuéstales que fueron asignados de manera individual para cada una de las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, con lo cual se acredita plenamente su capacidad patrimonial para ser consideradas como titulares de las relaciones laborales que se establecen con las personas que les prestan sus servicios. Al particular el precepto legal en cita dispone:

"Artículo 4°.- Las erogaciones previstas en este Presupuesto para las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, importan la cantidad de 26,424,181,107 pesos y se distribuyen de la siguiente manera:

Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	223,605,810
Secretaría de Gobierno	1,605,724,035
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	172,686,074
Secretaría de Desarrollo Económico	91,483,479
Secretaría de Turismo	43,580,487
Secretaría del Medio Ambiente	1,314,652,364
Secretaría de Obras y Servicios	2,534,865,529
Secretaría de Desarrollo Social	432,511,934
Secretaría de Finanzas	1,350,069,842
Secretaría de Transportes y Vialidad	584,667,921
Secretaría de Seguridad Pública	6,270,954,464
Secretaría de Salud	6,784,760,346
Secretaría de Cultura	313,334,089
Oficialía Mayor	563,371,641
Contraloría General	253,370,997
Procuraduría General de Justicia	3,428,756,217
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	455,785,878
SUMA	**17,718,266,239**

3.7. Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.

Las condiciones generales de trabajo de quienes laboran en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, encuentran su sustento legal en las catorce fracciones del apartado “B” del artículo 123 Constitucional, así como en el segundo capítulo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Dichas condiciones no son negociadas o acoradas por consenso, tal y como ocurre en las relaciones de trabajo del apartado A del artículo 123 Constitucional, pues en términos del artículo 87 de la Ley Burocrática se fijan por el titular de la dependencia, tomando en cuenta la opinión del Sindicato respectivo,

siendo éste en el caso que nos ocupa el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal.

Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, en apego a lo establecido por el artículo 90 de la Ley Burocrática, surten sus efectos a partir de la fecha de su depósito ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Con un propósito expositivo, a continuación transcribimos los preceptos legales de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que hemos referido:

"Artículo 87.- Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años."

"Artículo 90.- Las condiciones generales de trabajo surtirán efectos a partir de la fecha de su depósito en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje."

Ahora bien, en cuanto a la titularidad de las relaciones de trabajo que se originan con el personal que labora en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal publicadas en la Gaceta Oficial el 2 de octubre de 2003, disponen en su artículo 3° que la relación jurídica de trabajo se establece entre el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los trabajadores de base a su servicio. A su vez la fracción IV del mismo precepto legal, reconoce al Titular del Gobierno del Distrito Federal como autoridad con capacidad de dictar acuerdo que rijan las relaciones laborales.

Por otro lado, los artículos 6° y 10 del mismo ordenamiento legal, en forma distinta le otorgan al titular del Gobierno del Distrito Federal, la calidad de patrón

en las relaciones de trabajo, contradiciendo lo establecido por artículo 3ª de la condiciones de trabajo, que reconoce al Jefe de Gobierno como titular de las relaciones laborales.

En este sentido, es indiscutible que las Condiciones Generales de Trabajo del Distrito Federal, resultan ambiguas en sus determinaciones en cuanto a la titularidad de las relaciones de trabajo en el Distrito Federal, toda vez que por un lado, le otorgan dicha titularidad al Jefe de Gobierno, mientras que por el otro, se lo reconocen al titular del Gobierno del Distrito Federal, figuras que jurídicamente no son iguales, tal y como se expuso y se expondrá en el capítulo primero y cuarto de este trabajo de tesis.

Al particular y para mayor comprensión, nos permitimos transcribir en su parte conducente el contenido de los artículos antes citados:

"Artículo 3°.- La relación jurídica de trabajo entre el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los trabajadores de base a su servicio, se regirá por:..
Fracción IV.- Los acuerdos que en lo futuro emita el Titular del Gobierno, en beneficio de los trabajadores pertenecientes al Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal a su servicio, con la intervención del sindicato."
"Artículo 6°.- Para los efectos de estas Condiciones, el Gobierno estará representado por su titular o por el Oficial Mayor y/o a quien designe previo acuerdo que otorgue por escrito."

"Artículo 10.- El nombramiento es el instrumento jurídico que formaliza la relación de trabajo entre el Gobierno y el trabajador de base…"

Sin reconocer la existencia de la figura del Titular del Gobierno del Distrito Federal y suponiendo que en las Condiciones de Generales de Trabajo se hubiere pretendido otorgarle un significado para efectos de su propia regulación, dicho concepto debió de ser incluido en su acepción amplia dentro del contenido del artículo 5° del ordenamiento en mención, con el propósito de que fuera

especificado lo que se entiende por Titular del Gobierno del Distrito Federal, por lo que al no haberse realizado en tales términos imposibilita cualquier interpretación que legalmente se le pudiere otorgar.

"Artículo 5°.- En las Presentes Condiciones serán designados:
Fracción I.- El Gobierno del Distrito Federal, como el Gobierno;
Fracción II.- El Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, como el Sindicato;
Fracción III.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como la Ley;
Fracción IV.- Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, como las Condiciones:
Fracción V.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como el Tribunal:
Fracción VI.- La Comisión Mixta de Seguridad e Higiene, como la Comisión de Higiene y Seguridad:
Fracción VII.- La Comisión Mixta de Escalafón, como la Comisión de Escalafón;
Fracción VIII.- Comisión Mixta de Capacitación como la Comisión de Capacitación;
Fracción IX.- Comisión Mixta de Fondo de Estímulos y Recompensas como Comisión de Estímulos y Recompensas, y
Fracción X.- Comisión Mixta de Vestuario y Equipo de Seguridad, como la Comisión de Vestuario.
Las demás disposiciones legales que se invoquen serán mencionadas con su propia denominación.
Para efectos de estas Condiciones se entenderá por Gobierno a la Administración Pública del Distrito Federal, con excepción de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Entidades Paraestatales del Distrito Federal."

En nuestra opinión, las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, deben de ser reformadas con el objeto de que se establezca que la titularidad de la relación jurídica de trabajo dentro de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, se establece exclusivamente entre los titulares de cada una de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio.

3.8. Tesis y Jurisprudencias.

A la fecha no existen tesis ni jurisprudencias emitidas por nuestro más alto Tribunal, que determinen que la titularidad de la relación jurídica de trabajo de quienes prestan sus servicios en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, se entiende establecida únicamente con cada uno de los titulares de las dependencias que la conforma; sin embargo, actualmente las autoridades judiciales competentes en materia de trabajo, han comenzado a analizar de manera detallada la nueva situación jurídica que regula al Distrito Federal a partir de las reformas al artículo 122 Constitucional de 1996, tal y como es el caso del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, que en sesión del día 16 de febrero de 2006, dentro del juicio de Amparo Directo número DT.- 1992/2006, promovido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y previó estudio de los artículos 44 y 122 Constitucionales; 2°, 7°, 8° y 52 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y; 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, pronunció la siguiente ejecutoria:

> *"De los preceptos transcritos se desprende que si bien el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es el titular del poder ejecutivo Local de dicha entidad, ello no implica que por esa sola razón se le deba considerar como responsable o titular también de la totalidad de las relaciones laborales que surjan entre los empleados y el Distrito Federal, precisamente por la manera en que está dividida su administración, en la que los organismos desconcentrados gozan de autonomía funcional tal y como lo establece el último precepto transcrito."*

Más adelante al examinar el contenido de los artículos 67, 104, 105 y 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se estableció:

> *"De los artículos transcritos se desprende de manera expresa que entre las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal se*

encuentra el nombrar y remover únicamente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública de la entidad, siempre y cuando no estén determinadas de otro modo en el propio estatuto, es decir, dentro de sus atribuciones no se encuentra el nombrar a la totalidad de los trabajadores que presten sus servicios en el Distrito Federal.

En contraste, el artículo 117 establece que el titular de cada delegación tiene bajo sus responsabilidades el designar a los servidores públicos de la delegación, incluyendo a los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores.

Siendo esto así, es de considerarse que, con independencia de que el artículo 2, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que para los efectos de esa ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores, en el caso concreto no es dable jurídicamente establecer que la relación de trabajo del actor quedó establecida con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dado que como ya se ha visto, por la manera en que está distribuida la administración del Distrito Federal, quien tiene la atribuciones para nombrar y remover al personal de las Delegaciones es el titular de la mismas, y por tanto el único responsable de la relación de trabajo con sus empleados y de los derechos y obligaciones que surjan de las mismas, máxime cuando en el caso el hoy tercero perjudicado manifestó expresamente en su escrito de demanda laboral haber prestado sus servicio para el titular de la Delegación Política Cuauhtémoc, lo cual incluso aceptó esta última en su escrito contestatorio. Al no haberlo considerarlo así la responsable infringió en perjuicio del quejoso las garantías individuales que invoca."

No pasa desapercibido para nosotros que la ejecutoria antes transcrita, se refiere la controversia suscitada entre un trabajador de un organismo

desconcentrado y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; sin embargo, dicho precedente aplica en los mismos términos y condiciones tratándose de cualquiera de las dependencias que integran a la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, dado que su regulación deriva del mismo marco jurídico que se analizó para pronunciar la mencionada ejecutoria.

3.9. Naturaleza Jurídica del Distrito Federal.

El Distrito Federal es parte integrante de la federación mexicana según lo establece el artículo 43 Constitucional; como tal le son imponibles las obligaciones que para los estados existen, entre otras, pertenecer a dicha federación en forma estable, independientemente que sea o no el asiento de los poderes federales.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 44 de la Constitución Federal, la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Esta entidad federativa se compone del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladasen a otro lugar, se erigiría en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

El texto constitucional vigente fue reformado en 1993, a fin de añadirle al principio del artículo la disposición relativa a la naturaleza jurídica expresada: que la Ciudad de México es el Distrito Federal, que es la sede de los Poderes de la Unión y que es la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Los límites territoriales del Distrito Federal, durante gran parte del siglo pasado, sufrieron cambios; los que en la actualidad se reconocen se fijaron por decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, mismos que reiteró el constituyente de 1917. Desde entonces se han conservado inalterados.

El asiento de los poderes federales en la ciudad de México se admitió en el constituyente de 1857 como una forma transitoria; se trató de una transacción a la que se llegó en el seno de esa asamblea; la segunda parte del artículo 44 que determina la posibilidad teórica del traslado de los poderes federales a otro sitió, es una reminiscencia de ello.

El traslado de la capital sede de los poderes federales, que puede realizarse por un simple decreto que emita el congreso de la unión, implicaría que la ciudad de México se convierta en estado del valle de México. El congreso está facultado para determinar los límites y la extensión territorial que deben corresponderle.

Por lo expuesto en el presente capítulo podemos concluir lo siguiente:

Constitucionalmente únicamente son trabajadores del Estado aquellos que laboran en los Poderes del a Unión y en el Gobierno del Distrito Federal.

La titularidad de la relación de trabajo constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral.

La Administración Pública del Distrito Federal, hasta antes de 1993, se llevaba a cabo por medio de un Departamento de Estado centralizado, bajo la dependencia directa del Presidente de la República. En tales términos el Ejecutivo Federal tenía a su cargo dicha administración y lo ejerció por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal denominado hasta antes del 4 de diciembre de 1997 Jefe del Distrito Federal. Posteriormente con las reformas al artículo 122 constitucional y con la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se reconoció al Distrito Federal como una verdadera Entidad Federativa, quedando su gobierno a cargo de los tres Poderes Federales y de los Órganos Ejecutivo,

Legislativo y Judicial de carácter Local, siendo entonces del Jefe del Gobierno del Distrito Federal el responsable de la Administración Pública en dicha entidad.

Tanto la Ley Orgánica como el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, establecen la existencia y regulación de dependencias independientes y diversas a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, mismas que por ley cuentan con un titular.

Las Dependencias que integran la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, cuentan con patrimonio propio, derivado de los recursos presupuéstales que les son asignados a través del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que año con año es expedido, por lo que deben de ser consideradas patrones en las relaciones de trabajo que se establecen con el personal que les presta sus servicios.

Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, son el único ordenamiento que de manera incorrecta utiliza los términos de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Titular del Gobierno del Distrito Federal y Gobierno del Distrito Federal, al hacer referencia al titular de la relación de trabajo, motivo por el cual deben de ser reformadas para adecuarse a la regulación administrativa vigente del Distrito Federal.

CAPÍTULO 4

DEFICIENCIA NORMATIVA SOBRE LA TITULARIDAD DE LA RELACIÓN LABORAL ESTABLECIDA CON LOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL DISTRITO FEDERAL

La deficiencia legal en cuanto a la titularidad de las relaciones de trabajo en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, deriva de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no ha incorporado hasta la fecha los cambios jurídico-administrativos de los que ha sido objeto el Gobierno del Distrito Federal a partir de las reformas al artículo 122 Constitucional de 1996, situación que viene originando que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al conocer de los conflictos de trabajo que se suscitan en dicha administración, incorrectamente, establezca que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es el Titular de todas y cada una de esas relaciones laborales.

En este sentido, desde el punto de vista jurídico estudiaremos el significado legal que se les otorga a los vocablos “Jefe de Gobierno del Distrito Federal” y “Titular del Gobierno del Distrito Federal”, con el propósito de establecer legalmente en quien recae la titularidad de dichas relaciones de trabajo y que vocablo es mal utilizado por la autoridad laboral.

Asimismo, tomando en consideración las reformas al artículo 122 Constitucional, realizaremos un análisis de la normatividad constitucional, administrativa y laboral vigente, para delimitar con precisión quien es el titular de las relaciones laborales establecidas con los trabajadores que prestan sus servicios en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.

Finalmente, realizaremos una serie de propuestas de reforma a la Constitución, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, que permitan establecer de manera clara y precisa que aun dentro de la Administración Pública

Centralizada del Distrito Federal, la relación jurídica de trabajo se establece únicamente entre los titulares de las dependencias y los trabajadores a su servicio.

4.1. Titularidad de la relación laboral establecida en términos del artículo 2° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 2° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que la relación jurídica de trabajo se entiende instituida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio. En tales condiciones, tomando como base las definiciones utilizadas en el capítulo I del presente trabajo de investigación, desmembraremos el contenido del precepto legal en cuestión, a efecto de tener una percepción más amplia sobre los elementos que integran las relaciones laborales de los trabajadores que prestan sus servicios en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.

Los tres elementos básicos que emanan del precepto legal en cita son: la relación jurídica de trabajo, los titulares de las dependencias y los trabajadores al servicio del Estado.

En este orden de ideas, la relación jurídica de trabajo, es aquella atadura entre dos o más personas resultado de un acto jurídico, en donde los sujetos son los titulares de las dependencias y sus trabajadores, en tanto que el nombramiento o listas de raya constituyen el acto jurídico que los unirá en su carácter de patrón y trabajador.

Por titularidad de la relación de trabajo entendemos la facultad que se ejerce como resultado de la representación de una dependencia, con efectos directos en la relación laboral, la cual dentro de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal recae en los responsables de las dependencias que la conforman según lo dispuesto por los artículos 87 del Estatuto del Gobierno

del Distrito Federal y 2°, 3° y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Finalmente, por trabajadores burócratas debemos de entender que son aquellos que prestan un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, a las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, en virtud de nombramiento expedido por funcionario facultado para ello.

4.1.1. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Tal y como se expuso en el capítulo primero y tercero del presente trabajo, hasta antes de las reformas constitucionales al artículo 122, el Gobierno de la Ciudad se encontraba encomendado a un funcionario nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, denominado “Jefe del Departamento del Distrito Federal”.

El gobernador nato de las tareas de gobierno en el Distrito Federal era el Ejecutivo Federal, pero dada su imposibilidad en atender dos niveles de gobierno, delegaba en el Jefe del Departamento sus facultades de gobierno de la ciudad.

Actualmente, en términos de los artículos 122 Constitucional y 52 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cumple con dos funciones primordiales: se desempeña como depositario del Poder Ejecutivo Local del Distrito Federal y como Titular de la Administración Pública de dicha Entidad.

Conviene recordar que el Jefe de Gobierno como responsable del Ejecutivo del Distrito Federal, constituye uno más de los dos poderes locales y tres federales que conforma al Gobierno de dicha entidad, en tanto que como titular de la Administración Pública, su función consiste en asegurar la aplicación cotidiana de

las leyes y la marcha diaria de los servicios públicos, reunidos bajo su dirección y para beneficio del pueblo.

Las funciones antes mencionadas en absoluto constituyen los presupuestos necesarios para que en términos del artículo 2° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al Jefe de Gobierno se le pueda considerar titular de todas las relaciones laborales que se entablan con los trabajadores que prestan sus servicios dentro de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, en base a las consideraciones que a continuación se mencionan:

En primer lugar, el hecho de que el Jefe de Gobierno sea el representante del Poder Ejecutivo Local, no implica que deba de ser considerado titular de la dependencia denominada Distrito Federal, ya que como fue expuesto en su momento, a partir de las reformas al artículo 122 Constitucional de 1996, el Distrito Federal dejó de ser una dependencia o departamento administrativo más del Gobierno Federal, convirtiéndose en una autentica entidad federativa al contar con territorio, población, autonomía y órganos de poder, que le confieren personalidad jurídica y patrimonio propios, tal y como lo disponen los artículos 42 fracción I, 43, 44 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 2° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por lo que resulta incorrecto pretender otorgar al Distrito Federal la calidad de dependencia que actualmente no tiene.

En segundo lugar, si bien es cierto que el Jefe de Gobierno es el titular de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, según se infiere de los artículos 122 Constitucional, 52 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como 5° y 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, también lo es que puede delegarlas y que en el ejercicio de sus atribuciones se auxilia de diversas dependencias, cuyos titulares tiene a su cargo dicha administración, lo que implica que son estos quien en su momento contratan a los

trabajadores que les prestan sus servicios, tal y como se establece en los artículos 15 y 16 del Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

En tercer lugar, el Jefe de Gobierno a nuestro parecer desempeña una tercera función primordial, que lejos de evadirle de responsabilidades como titular de relaciones de trabajo, lo involucra directamente.

Efectivamente, el segundo párrafo del artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece que la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal junto con las Secretarías, las Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, luego entonces, si la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal esta considerada como una dependencia cuyo titular es el Jefe de Gobierno, resulta evidente que la titularidad de las relaciones de trabajo que se establezcan con las personas que laboren en dicha dependencia se entienden establecidas con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En tales condiciones y en aplicación estricta del artículo 2° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal al tener la representación de una dependencia de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, únicamente puede ser titular de las relaciones laborales establecidas con los trabajadores de esa dependencia y no así de todas las demás que se originen dentro de la mencionada administración.

4.1.2. Titular del Gobierno del Distrito Federal.

Al entablarse demandas laborales en contra del Gobierno del Distrito Federal, tanto los trabajadores promoventes como las autoridades del Tribunal

Federal de Conciliación y Arbitraje, incurren en la práctica equivoca de considerar que el Estado-Patrón de esas relaciones laborales recae en el Titular del Gobierno del Distrito Federal, sin tomar en consideración que en la actualidad jurídicamente no existe dicho titular, aunado al hecho de que tal y como se ha venido exponiendo en este trabajo de tesis, el Gobierno del Distrito Federal ya no es una dependencia más de la administración pública federal, sino que ahora conforma un gobierno propio como entidad, no guardando relación de subordinación con el Presidente de la República por constituir ordenes o instancias de gobierno distintos. Esto deviene de una incorrecta interpretación y falta de reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la que se incorporen los nuevos cambios jurídico-administrativos que ha sufrido el Gobierno del Distrito Federal a partir de 1996.

Lo anterior resulta en parte comprensible si partimos del hecho de que para 1963, año en que fue promulgada la Ley Burocrática, el Distrito Federal era un Departamento Administrativo más del Gobierno Federal, el cual estaba encomendado a un funcionario nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, denominado “Jefe del Departamento del Distrito Federal”, siendo este una persona física con facultades delegadas a través del cual el Ejecutivo Federal ejercía su gobierno, motivo por el cual en términos de los artículos 1° y 2° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al ser el Distrito Federal una dependencia más del Gobierno Federal, se consideraba al Jefe del Departamento, Titular del Gobierno del Distrito Federal y por ende titular de todas y cada una de las relaciones de trabajo que se establecieron con el personal que laboraba para el citado departamento.

Con las reformas constitucionales al artículo 122 del 22 de agosto de 1996, se consolido la naturaleza jurídica del Distrito Federal como una Entidad Federativa, al encontrarse perfectamente delimitados los tres poderes de gobierno locales: Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito

Federal y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ya que dada su autonomía dejo de ser considerado una dependencia más del Gobierno Federal.

Aunado a lo anterior, en la actualidad no se puede hablar de un titular del Gobierno del Distrito Federal, debido a que el mismo no esta encomendado a una sola persona como ocurría con el Jefe del Departamento, pues en términos del artículo 122 Constitucional son seis los poderes encargados del gobierno de dicha entidad.

El precepto legal en cita dispone que el Gobierno del Distrito Federal esta a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, lo cual implica que contrario a la interpretación que realiza el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Distrito Federal al no encontrarse representado por un solo órgano de poder, no cuenta con un Titular sino con seis.

En este orden de ideas, al demandar y tener por demandado en un juicio laboral al Titular del Gobierno del Distrito Federal, jurídicamente se estará entablando una demanda en contra del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, Suprema Corte de Justicia, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, lo cual legalmente es incorrecto, dado que en todo caso serán estos mismos órganos de poder los que en su conjunto deberán de dar cumplimiento a un laudo condenatorio.

En conclusión, en la actualidad y en apego a la normatividad legal vigente resulta inexistente la figura del Titular del Gobierno del Distrito Federal como autoridad o poder de gobierno único.

4.2. Titular de las relaciones laborales en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.

En el presente capítulo buscaremos acreditar que derivado de la normatividad legal vigente que regula al Distrito Federal, en la actualidad la titularidad de las relaciones laborales establecidas con los trabajadores que prestan sus servicios en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal no recae en el Jefe de Gobierno, ni mucho menos en la inexistente figura de Titular del Gobierno del Distrito Federal, sino en los titulares de cada una de las dependencias que conforman dicha administración.

Partiendo del hecho de que en términos de los artículos 43, 44 y 122 Constitucional, así como 2° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Gobierno del Distrito Federal dejó de ser considerada una dependencia más del Gobierno Federal, la calidad de dependencias dentro de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, al día de hoy, la asumen la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Gobierno, Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Turismo, Secretaría del Medio Ambiente, Secretaría de Obras y Servicios, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Transportes y Vialidad, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Salud, Secretaria de Cultura, Oficialía Mayor, Contraloría General, Procuraduría General de Justicia y en la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, según lo dispuesto por los artículos 87 del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y 2°, 3°, 15 y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, motivo por el cual la relación jurídica de trabajo en términos del artículo 2° de la Ley Burocrática, debería de entenderse establecida entre los titulares de dichas dependencias y los trabajadores a su servicio.

Sin embargo, la falta de estudio y reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a causado un gran desorden en la regulación

de las relaciones laborales de quienes prestan sus servicios dentro de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, debido a que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, viene incurriendo en una desacertada interpretación de la ley, pues por un lado considera que la titularidad de dichas relaciones de trabajo recae en la inexistente figura del Titular del Gobierno del Distrito Federal, en tanto que por otro lado determina que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal al ser el responsable de la Administración Pública de esa entidad, en términos del artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, es el titular de todas las relaciones de trabajo que se establecen con las dependencias que conforman la referida administración.

A manera de ejemplo practico y a efecto de robustecer lo antes mencionado, a continuación trascribiremos el contenido de los acuerdos de radicación de demanda, dictados por la Primera y Cuarta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los juicios laborales con números de expediente 2352/03 y 4902/05, respectivamente.

EXP. No. 2352/03
PRIMERA SALA

México, Distrito Federal, a ocho de mayo del dos mil tres.----------

Visto el expediente asignado a esta Sala por la Presidencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que contiene la demanda presentada por el C. LAZARO IVAN GARCÍA MANRIQUEZ en su carácter de apoderado de la **C. MARTHA PATRICIA GONZÁLEZ FERNANDEZ** actor en el presente juicio, recibida bajo registro número 20469 de la Oficialía de Partes de este Tribunal el día treinta de abril del año en curso.----------

Toda vez que el escrito de cuenta reúne los requisitos que exige el artículo 129 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se admite la demanda y se tiene por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y por

designada a su representación legal en términos del artículo 134 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; asimismo, se le tiene demandando al Titular del **GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**, las prestaciones contenidas en la demanda que se provee, y por ofrecidas las pruebas que en esta se indican, reservándose a resolver sobre su admisión en la audiencia de ley.----------

Con copia de la demanda, de los documentos que se acompañan a la misma y de este proveído, emplácese a la parte demandada, para que en el término de **CINCO DÍAS HABILES** a partir del siguiente hábil al de la notificación de este acuerdo, contesta la demanda, apercibida que de no hacerlo o de resultar mal representada, se le tendrá por contestada en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario, con fundamento en los artículo 130 y 136 de la Ley de la Materia.----------

En cuanto se reciba la contestación de la demanda o haya transcurrido el término para ello, se dictará acuerdo que será notificado por los estrados de este Tribunal, mismo que fijará fecha para la celebración de la audiencia de pruebas, alegatos y resolución, tomando en cuenta la naturaleza de las pruebas y procurando celeridad en el procedimiento, como lo establecen los artículos 131, 132 y 142 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.----------

NOTIFIQUESE PERSONALMENTE.- Así lo resolvieron y firmaron los CC. MAGISTRADOS Integrantes de la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Doy fe.----------

EXP. No. 4902/05
CUARTA SALA
PROM. 63442

México, Distrito Federal a cinco de diciembre del dos mil cinco.-------

Visto el expediente asignado a esta Sala por la Presidencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que contiene la demanda presentada por el **C. MOLINA SANTOYO DANIELA,** actora en el presente juicio, recibida bajo registro

número 63442, de la Oficialía de Partes de este tribunal el día treinta de noviembre del año en curso.----------

Toda vez que el escrito de cuenta reúne los requisitos que exige el artículo 129 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se admite la demanda y se tiene por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones; asimismo se le tiene demandando al **JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL** las prestaciones contenidas en la demanda que se provee, y por ofrecidas las pruebas que en esta se indican, reservándose a resolver sobre su admisión en la audiencia de ley.----------

No ha lugar a tener por demandados al TITULAR DE LA CONSEJERIA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL Y DE SERVICIOS LEGALES y al TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS LEGALES DEL DISTRITO FEDERAL, en virtud de que de conformidad con la Fracción XVI, del artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el día 29 de diciembre de 1998, dichos demandados dependen del Gobierno del Distrito Federal y en atención a que la relación laboral se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores a su servicio, con fundamento en el artículo 2° de la Ley de la Materia.----------

Con copia de la demanda, de los documentos que se acompañan a la misma y de este proveído, emplácese a la parte demandado **JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**, para que en el término de **CINCO DÍAS HABILES** a partir del siguiente hábil al de la notificación de este acuerdo, contesten la demanda, apercibidas que de no hacerlo en el término señalado o de resultar mal representadas, se les tendrá por contestada en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario, con fundamento en los artículo 130 y 136 de la Ley de la Materia.----------

En cuanto se reciba la contestación de la demanda o haya transcurrido el término para ello, se dictará acuerdo que será notificado por los estrados de este Tribunal, mismo que fijará fecha para la celebración de la audiencia de pruebas, alegatos y resolución, tomando en cuenta la naturaleza de las pruebas y procurando

celeridad en el procedimiento, como lo establecen los artículos 130, 131, 132 y 142 a contrario sensu de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.----------

En cumplimiento a lo establecido por el artículo 8 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dígasele a las partes, que el laudo que se dicte en el presente asunto, estará a disposición del público para su consulta cuando así lo solicite conforme al procedimiento de acceso a la información, así también, el derecho que les asiste, para manifestar antes de que se pronuncie el fallo, su voluntad para que su nombre y datos personales se publiquen en la inteligencia de que la falta de aceptación expresa, conlleva a su oposición para que el laudo se publique con dichos datos.----------

NOTIFIQUESE PERSONALMENTE.- Así lo resolvieron y firmaron los CC. MAGISTRADOS Integrantes de la Cuarta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Doy fe.----------

De lo transcrito se advierte que la autoridad laboral al pronunciar el primero de los proveídos, omitió considerar que actualmente no se encuentra reconocido por la ley la figura del Titular del Gobierno del Distrito Federal, dado que como ya se expuso con antelación, en términos de los artículos 122 Constitucional y 7° y 8° del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, dicho gobierno se encuentra a cargo de los tres Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter Local, por lo que sin reconocer jurídicamente la existencia de dicho titular, cualquier demanda laboral en su contra implicaría tener por demandados al Presidente de la República, Congreso de la Unión, Suprema Corte de Justicia, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, lo cual jurídicamente es totalmente improcedente en términos de los artículos 2°, 124 y 124 B de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Sin pretender establecer la forma en que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje deba desempeñar sus funciones, consideramos que cuando únicamente se demande al Titular del Gobierno del Distrito Federal, se debe prevenir al trabajador actor para que aclare en que dependencia de las que integran la Administración Pública del Distrito Federal presto sus servicios.

En cuanto al segundo de los acuerdos trascritos, conviene apuntar que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al no estudiar ni analizar lo dispuesto por los artículos 87 del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y 2°, 3°, 15 y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, preceptos legales que especifican las dependencias que conforman la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, comete el error de considerar que el Jefe de Gobierno al ser el responsable de la Administración Pública del Distrito Federal, según lo determinan los artículos 122 Constitucional, 52 del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y 5° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, es el titular de todas las dependencias que conforman dicha administración, incluida la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, y por lo tanto, responsable de todas las relaciones de trabajo.

Este razonamiento resulta a todas luces incorrecto, ya que si bien es cierto, el Jefe de Gobierno es el responsable de la Administración Pública del Distrito Federal, ello no implica que por ley también sea el titular de todas y cada una de las dependencias que la componen, máxime aún cuando los artículos 16 fracción VIII y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como 5° fracción IV y 15 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, establecen que al frente de cada dependencia habrá un titular con facultades para nombrar y remover libremente a los servidores públicos que tengan adscritos y con quienes en todo caso se entabla la relación jurídica de trabajo.

Tampoco se puede equiparar la actual Administración Pública del Distrito Federal con una Dependencia, ya que conceptualmente son diferentes, pues en tanto que el primer concepto tiene como objetivo la función de asegurar la aplicación de las leyes y la marcha de los servicios públicos a través de dependencias y organismo del gobierno; el segundo, se refiere a los órganos vinculados al Poder Ejecutivo que por una relación de subordinación jerárquica los faculta a actuar en su nombre, para atender en la esfera administrativa los asuntos que la ley les confiere, motivo por el cual son totalmente diferentes.

Por otro lado, la autoridad laboral pasa por desapercibido el hecho de que antes de las reformas al artículo 122 Constitucional, el titular de las relaciones laborales de los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, era el Jefe de Departamento. Sin embargo, con las reformas al artículo citado del 22 agosto de 1996, el Distrito Federal cambió su situación jurídica, dejó de ser un departamento integrante del Poder Ejecutivo Federal, para constituirse en una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio conforme a los artículos 44 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2° del Estatuto de Gobierno. Entidad cuyo gobierno está a cargo de los Poderes de la Unión y los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local.

En este sentido y con fundamento en el artículo 87 del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, se integra con la Jefatura de Gobierno, las Secretarías y demás dependencias que señala la ley. Así pues, la Jefatura de Gobierno cuyo titular es el Jefe de Gobierno, es una dependencia de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, tal y como lo establece el artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ahora bien, en términos de los artículos 2°, 124 y 124 B de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las relaciones jurídicas de trabajo, se entienden establecidas entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio.

Por tal motivo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal como titular de la Jefatura de Gobierno, dependencia de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, sólo puede ser titular de las relaciones jurídicas de trabajo establecidas con los trabajadores al servicio de las unidades administrativas que estén adscritas a dicha dependencia; en tanto que las relaciones jurídicas de trabajo de los trabajadores que presten servicios en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, se entienden establecidas entre el titular de la dependencia y el trabajador a su servicio, por estar adscrito a la misma directamente; máxime que de haber condena, ésta deberá ser cubierta con cargo a partidas presupuestales que anualmente se otorgan a cada dependencia a través del Decreto de Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal.

Concluimos que los autos de radicación de las demandas pronunciado tanto por la Primera como por la Cuarta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, son totalmente ilegales, ya que en el primero se tuvo por demandado al Titular del Gobierno del Distrito Federal, a pesar de que esa figura no se encuentra reconocida legalmente por ningún ordenamiento administrativo o laboral; en tanto que en el según proveído se debió de tener por demandado al Titular de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales al existir disposición expresa que reconoce que la citada Consejería es una dependencia de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal que cuenta con un titular con facultades para nombrar y remover libremente a su personal.

4.3. Propuesta de Reforma.

En el presente apartado, pretendemos ofertar a la legislación constitucional, administrativa y laboral aplicable al Distrito Federal, propuestas de reforma que consideramos necesarias para incorporar la nueva situación jurídico-administrativa de dicha entidad, originada a partir de las reformas al artículo 122 Constitucional del 22 de agosto de 1996.

Estamos consientes de la enorme responsabilidad que conlleva el reformar un conjunto de leyes para darle forma y regulación a una determinada situación, pues no se trata de reformar un solo ordenamiento legal, sino aquel conjunto de leyes que relacionadas entre sí, regulan la titularidad de las relaciones laborales en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.

Lo anterior tiene el propósito de establecer las bases legales que impidan cualquier confusión respecto de la titularidad de las relaciones de trabajo que se suscitan dentro de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, motivo por el cual las innovaciones y transformaciones que pretendemos realizar a la Constitución, Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, van encaminadas a reconocer jurídicamente que la titularidad de las relaciones de trabajo que se originan en dicha administración, no recaen en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal como sucedía antes de las reformas al artículo 122 Constitucional, sino en el titular de cada una de las dependencias que en términos de los artículos 2°, 3°, 15 y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, integran la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.

En conclusión, después de haber analizado la problemática que se presenta sobre la titularidad de las relaciones de trabajo en la Administración Pública

Centralizada del Distrito Federal, nos permitimos realizar las siguientes propuestas:

4.3.1 A la Constitución.

Debemos de partir del hecho de que al ser la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley suprema de la cual deriva toda la legislación existente, cualquier modificación al establecimiento de las relaciones laborales de los trabajadores que prestan sus servicios dentro de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, debe de determinarse y regularse en primera instancia por citado ordenamiento legal.

En la actualidad, las relaciones de trabajo aplicables al Distrito Federal, se encuentran reguladas por el apartado B del artículo 123 Constitucional, el cual en su parte conducente dispone que el Congreso de la Unión, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Desde nuestro punto de vista, el ordenamiento legal en cuestión, no pretende establecer quienes son los sujetos que interactúan en las relaciones laborales en el Distrito Federal, sino fijar los derechos sociales elementales que corresponden a los trabajadores del Estado; sin embargo, partiendo del hecho de que las reformas al artículos 122 Constitucional de 1993 y 1996, le otorgan una nueva naturaleza jurídica al Distrito Federal como Entidad Federativa, consideramos justo y conveniente que la misma se vea reflejada desde el punto de vista laboral en una reforma a nuestra Carta Magna.

Nuestra propuesta de reforma al apartado B del artículo 123 Constitucional, consiste en determinar que las leyes que sobre el trabajo expida el Congreso de la Unión, regirán en cuanto al Gobierno del Distrito Federal, entre los titulares de las Dependencias que lo conforman y sus trabajadores.

Así las cosas, el apartado B del precepto Constitucional en cita, pasaría a quedar como sigue:

"Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.
El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:
A.-…
B.- Entre los Poderes de la Unión, los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:"

Constitucionalmente y para efectos laborales, el Gobierno del Distrito Federal, dejaría de ser considerada una dependencia más del Gobierno Federal, reconociéndosele su calidad de autentica entidad federativa, constituida por dependencias tanto de los Poderes de la Unión como de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, con lo cual se evitara que se considere al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, titular de las relaciones de trabajo de quienes prestan sus servicios dentro de las dependencias del citado gobierno.

4.3.1 A la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Evidentemente, que la reforma al apartado B del artículo 123 Constitucional, conlleva al mismo tiempo una modificación substancial a su ley reglamentaria, por lo que en ese sentido, nosotros proponemos modificar el contenido del artículo 1°

de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para ajustarlo no solo al nuevo texto constitucional que planteamos, sino a la nueva situación laboral y administrativa que actualmente aplica al Gobierno del Distrito Federal.

Partiremos del hecho de que el artículo antes mencionado, señala que los sujetos que deben de observar y aplicar la Ley Burocrática, son los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de los Organismos Públicos Descentralizados;

Nuestra propuesta de reforma va encaminada a que se modifique el artículo primero, para que se reconozcan como sujetos de observancia y aplicación de la ley, a los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local del Distrito Federal.

En este sentido, el artículo 1° de la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, literalmente establece:

"Artículo 1o.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las **dependencias** de los Poderes de la Unión, **del Gobierno del Distrito Federal,** de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."

Tal y como se infiere del precepto legal transcrito, al Gobierno del Distrito Federal como sujeto de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se le considera una dependencia, lo cual resulta entendible

tomando en consideración que al 28 de septiembre de 1963, fecha en que fue publicado en el Diario Oficial el ordenamiento legal de referencia, el Gobierno del Distrito Federal era una Dependencia del Ejecutivo Federal, al ser un Departamento Administrativo encomendado a un funcionario nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal, funcionario en quien recaía por ley la titularidad de las relaciones de trabajo de quienes prestaban sus servicios para el mencionado departamento.

Bajo esta tesitura, nuestra propuesta de reforma al artículo primero de la Ley Burocrática, quedaría en los siguientes términos:

"Artículo 1o.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las **dependencias** de los Poderes de la Unión, **de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Gobierno del Distrito Federal,** de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."

En el entendido que con las reformas que se proponen al precepto legal que nos ocupa, queda suficientemente claro que la titularidad de las relaciones de trabajo, tratándose del Gobierno del Distrito Federal, puede recaer en cualquiera de las dependencias que integran a los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, consideramos que no se requiere reformar ningún otro artículo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, máxime aún cuando dicho precepto es el único que establece quienes son los sujetos que deben de observar la Ley Burocrática.

4.3.3. A las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.

A nuestro juicio, las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, son el ordenamiento legal que requiere de una mayor modificación o reformas en su articulado, en virtud lejos de ajustar su normatividad a la nueva situación jurídico-administrativa del Distrito Federal, estableciendo de manera clara y contundente en quien debe de recaer la titularidad de las relaciones de trabajo; incurren en imprecisiones y desaciertos, ya que por un lado disponen que la relación jurídica de trabajo en términos del artículo 3°, se establece entre el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los trabajadores de base a su servicio, mientras que por otro lado, determina en sus artículos 6° y 10, que la mencionada relación laboral se instituye entre el Gobierno del Distrito Federal y los trabajadores de base.

Las relaciones de trabajo que actualmente se establecen en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, por ley se encuentran reglamentadas en las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, por lo cual sus determinaciones inciden en la vida jurídica de las relaciones laborales. De ahí la importancia de su reforma.

De una redacción deficiente de los artículo 2º, 3º, 4º, 6º y 10 de las Condiciones Generales de Trabajo, es claro que al referirse al titular de la relación laboral, se utiliza de manera indistinta e incluso como sinónimos a los conceptos de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal y Titular del Gobierno del Distrito Federal, situación por demás incorrecta; pues como ya se analizó en este capítulo, los tres tienen connotaciones totalmente diversas, debido a que el primero se refiere a uno de los tres órganos locales de gobierno en el Distrito Federal, concretamente al Poder Ejecutivo, en tanto que el segundo se integra tanto por los Poderes Federales como por los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, y el tercero jurídicamente es inexistente, dado que no

existe ordenamiento legal alguno que regule la figura de Titular del Gobierno del Distrito Federal.

En estos término, a continuación realizaremos una serie de propuestas de reforma a las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, con el objeto de que se establezca que legalmente la titularidad de la relación jurídica de trabajo dentro de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, se establece exclusivamente entre los titulares de cada una de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio.

Iniciaremos por establecer que el artículo 2º, debe de sacar de su contexto a la figura del Jefe de Gobierno, en el entendido de que como ya se expuso a lo largo de este trabajo, las relaciones de trabajo en la Administración Pública del Distrito Federal, se establecen única y exclusivamente con el titular de cada una de las dependencias que integran a la mencionada administración, por lo cual se sugiere que el precepto legal en cita sea reformado para queda en los siguientes términos:

Artículo 2º.- Las disposiciones previstas en estas Condiciones, son obligatorias para su aplicación y cumplimiento por los Titulares de las Dependencias de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, sus funcionarios y sus trabajadores de base pertenecientes al Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal.

A su vez, la reforma al artículo 3º buscaría reiterar que la relación laboral de los trabajadores de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, no se establece con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sino con cada uno de los titulares de las dependencias que la conforman. Por lo que se establecería como a continuación se indica:

Artículo 3º.- La relación jurídica de trabajo entre los Titulares de las Dependencias de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal y los trabajadores de base a su servicio, se regirá por:

Fracción I.- El Apartado B del artículo 123 Constitucional;

Fracción II.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;

Fracción III.- Las presentes Condiciones; y

Fracción IV.- Los acuerdos que en lo futuro emitan de común acuerdo los Titulares de las dependencias de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, en beneficio de los trabajadores pertenecientes al Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal a su servicio con la intervención del sindicato.

En lo no previsto en las disposiciones mencionadas, se aplicarán supletoriamente y en su orden: La Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las Leyes del Orden Común aplicables en el Distrito Federal, la costumbre, los principios generales del derecho, la justicia, la equidad y los acuerdos que se publiquen.

Nuestra propuesta de reforma al artículo 4º sería en el mismo sentido, esto es, obligar a las dependencias de la Administración Pública Centralizada del Gobierno del Distrito Federal, a que asuman su responsabilidad como patrones respecto de sus trabajadores, motivo por el cual este precepto legal quedaría redactado en los siguientes términos:

Artículo 4º.- Cuando los Titulares de las Dependencias de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal establezcan condiciones especiales de trabajo para alguna unidad administrativa, que por la índole de su actividad así lo requiera, lo harán con apego a las presentes Condiciones, oyendo al Sindicato.

A efecto de facilitar y simplificar la terminología que se utiliza en el articulado de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, el artículo 5º resulta de vital importancia, sin embargo, consideramos conveniente modificar su fracción primera y ultimo párrafo para adecuarlo a la nueva situación del Distrito Federal, por lo que en lugar de designar al Gobierno del Distrito Federal como el Gobierno, lo sustituiríamos de la siguientes manera:

Artículo 5º.- En las presentes Condiciones serán designados:
Fracción I.- Los Titulares de las Dependencias de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, como el Gobierno…
Para efectos de estas Condiciones se entenderá por Gobierno a los Titulares de las Dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, con excepción de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Entidades Paraestatales del Distrito Federal.

Al delimitarse perfectamente que por Gobierno nos estamos refiriendo a los Titulares de las Dependencias de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, dentro de las cuales evidentemente se incluyen a las que corresponden a la Administración Centralizada, se evitarían confusiones en cuanto a quien es el titular de las relaciones de trabajo que se establezcan en dicha administración.

En esencia con las reformas ya enunciadas, consideramos que queda suficientemente claro que las Condiciones Generales de Trabajo, deben de reconocer como titulares de las relaciones laborales a los responsables de cada una de las Dependencias que integran la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal.

4.3.4. Al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es el máximo ordenamiento jurídico del Distrito Federal, en el se fundamenta la normatividad local existente, sin exceptuar al derecho burocrático aplicable al Distrito Federal. En este sentido el artículo 13, reconoce las relaciones de trabajo entre el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, al establecer lo siguiente:

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

El precepto legal citado, reconoce al apartado B del artículo 123 Constitucional y las leyes que emita el Congreso, como la normatividad que debe regir las relaciones laborales en el Distrito Federal, pero además considera al Gobierno del Distrito Federal como el responsable de las relaciones de trabajo, lo cual resulta totalmente incorrecto en función de los argumentos que hemos venido exponiendo en este capítulo.

En ese sentido, se debe de reformar el artículo 13 con la finalidad de que se reconozca que la relación laboral, tratándose de los trabajadores que prestan sus servicios en el Gobierno del Distrito Federal, se establece únicamente entre los titulares de las dependencias que integran dicho gobierno y los trabajadores a su servicio. En este contexto el precepto legal que nos ocupa, pasaría a quedar de la siguiente manera:

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

Del presente capítulo podemos concluir, que adminiculando la normatividad laboral y administrativa vigente para el Distrito Federal, con el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la titularidad de las relaciones laborales que se originan en la mencionada administración, no recae en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal como sucedía antes de las reformas al artículo 122 Constitucional, sino en el Titular de cada una de las Dependencias para la cual presten sus servicios los trabajadores.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA. El Distrito Federal en términos de nuestra legislación legal vigente, se encuentra reconocido como una auténtica Entidad Federativa, por lo cual y para efectos del artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no puede ser considerado como una dependencia más del Gobierno Federal.

SEGUNDA. La estructura global del Gobierno del Distrito Federal está conformada por los Poderes Federales y los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, por lo cual jurídicamente no se encuentra representado por un solo órgano de poder, tal y como incorrectamente lo viene interpretando el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

TERCERA. La reforma constitucional al artículo 122 de 1996, modificó significativamente el papel que desempeñaba hasta ese entonces el órgano Ejecutivo del Distrito Federal, debido a que el Jefe de Gobierno dejó de ser designado por el Presidente de la República, para pasar a ser electo por sufragio popular, universal, libre, directo y secreto.

CUARTA. Las Dependencias que conforman la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, son aquellos órganos vinculados directamente al Ejecutivo del Distrito Federal por una relación de subordinación jerárquica que los faculta a actuar en su nombre. Estas Dependencias se encuentran descritas y enunciadas por los artículos 2°, 3° y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

QUINTA. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es la autoridad laboral competente para conocer y resolver los conflictos laborales que derivan de las relaciones de trabajo que se establecen entre los Titulares de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal y sus trabajadores.

SEXTA. En términos del artículo 5° del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, cada una de las dependencias cuenta con sus propios titulares, quienes a su vez tienen facultades para nombrar y remover libremente a sus funcionarios, con lo cual se demuestra que actualmente las relaciones de trabajo tratándose de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, no se establece con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sino con los titulares de cada una de las dependencias que la integran.

SÉPTIMA. Otro de los elementos que reafirma que la titularidad de las relaciones de trabajo en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, recae en los responsables de las dependencias, lo constituye el patrimonio, mismo que se otorga a dichas dependencias a través del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal que año con año es expedido.

OCTAVA. Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, lejos de ajustar su normatividad a la nueva situación jurídica del Distrito Federal, incurren en vaguedades y desaciertos en cuanto a la titularidad de las relaciones de trabajo de quienes prestan sus servicios dentro de la Administración Pública del Distrito Federal, ya que mientras por un lado disponen que la misma recae en el Jefe de Gobierno, por el otro, establecen que ésta corresponde al Titular del Gobierno del Distrito Federal.

NOVENA. El hecho de que el Jefe de Gobierno sea el representante del Poder Ejecutivo Local y Titular de la Administración Pública del Distrito Federal, no implica que deba de ser considerado como responsable de todas las relaciones de trabajo que se originan dentro de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, debido a que ninguna de las dos funciones conlleva la existencia de una dependencia en términos del artículo 2º de la Ley Burocrática.

DÉCIMA. Además de las funciones consistentes en depositario del Poder Ejecutivo Local y Titular de la Administración Pública del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno, cumple con una tercera función, se desempeña como Titular de la Dependencia denominada Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, lo cual le otorga la calidad de titular de todas las relaciones laborales que se establezcan únicamente con las personas que laboran en esa dependencia.

DÉCIMA PRIMERA. Actualmente, no existe disposición legal que reconozca o regule la figura del Titular del Gobierno del Distrito Federal, debido a que la misma entró en desuso al dejar de existir el Departamento del Distrito Federal, en donde el Jefe del Departamento era el responsable de todas las relaciones de trabajo que se originaban en dicha dependencia. Aunado a lo anterior, con las reformas al artículo 122 Constitucional de 1996, no se puede reconocer jurídicamente la existencia de dicha figura, debido a que el mismo no está encomendado a una sola persona, ya que en términos del precepto legal en cita, son seis los poderes encargados del Gobierno del Distrito Federal: Presidente de la República, Congreso de la Unión, Suprema Corte de Justicia, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

DÉCIMA SEGUNDA. Las relaciones laborales de los trabajadores que prestan servicios en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, únicamente se pueden entender establecidas entre el titular de la dependencia y el trabajador a su servicio.

DÉCIMA TERCERA. La falta de reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, origina que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, equivocadamente, siga considerando al Distrito Federal como una Dependencia del Gobierno Federal y al Jefe de Gobierno como el Titular de todas las relaciones laborales que se establecen con los trabajadores que prestan sus servicios dentro de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.

DÉCIMA CUARTA. Los cambios jurídico-administrativos de los que ha sido objeto el Distrito Federal con las reformas al artículo 122 Constitucional, demandan que su regulación no se limite al derecho administrativo, sino que integralmente se actualice la normatividad laboral, con la finalidad de que la impartición de justicia por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se encuentre soportada en las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica contempladas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1995.

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

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Decimocuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

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

CHUAYFET CHEMOR, Emilio, Derecho Administrativo, Editorial UNAM, México, 1981.

DÁVALOS MORALES, José, Derecho Individual del Trabajo, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del Trabajo, T. II. Décima Edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, T. I, Decimosegunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1990.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, 1986.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1993.

HARO BÉLCHEZ, Guillermo, El Derecho de la Función Publica, Editorial Echas, México, 1993.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Decimatercera Edición, Porrúa, México, 2001.

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

SANCHEZ ALVARADO, Alfredo, Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo, T. I, Vol., México, 1967.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Decimoctava Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

TENA RAMIREZ, Fernando, Leyes Fundamentales de México 1808-1997, Vigésima Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1981.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 125ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 2005.
2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
3. Ley Federal del Trabajo, 77ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1996.
4. Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, Segunda Edición, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, México, 2004.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Segunda Edición, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, México, 2004.
6. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, Segunda Edición, Editorial Ediciones Fiscales ISEF, México, 2004.
7. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 2006, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 2006.
8. Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, 2003.

OTRAS FUENTES

1. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TOMO XXV.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 25 DE OCTUBRE DE 1993.