



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

**RÉGIMEN LABORAL EN EL PODER
LEGISLATIVO FEDERAL**

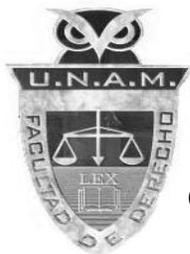
TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

NYDIA ARGELIA GALARZA NIÑO DE RIVERA

ASESOR: MTRO. ENRIQUE LARIOS DIAZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios.

Por el regalo de la vida, por hacerme sentir a cada momento su presencia, por todo lo que me ha dado.

A mi mamá, Argelia Niño de Rivera León.

Por darme la vida, por ser el mejor ejemplo de lucha y valor, por el gran amor que nos une, por ser mi amiga, mi cómplice, sin quien esta vida no sería la misma. A ti, mi eterno amor y agradecimiento.

A mi abuelita, Elvira León Viscicontti. †

A ti, con todo el amor del mundo, por enseñarme a luchar hasta el final, por tu amor incondicional, por reglarme los momentos más dulces de mi vida.

A mi gran amigo, R. Arturo Sierra López. †

Gracias por inculcarme los valores que han regido mi vida, por todas las enseñanzas que dejaste en mi, por tu cariño incondicional, por ser más que un amigo, un padre.

A Isaac Omar, Labastida Terán.

Por tu comprensión incondicional e inmenso amor, por creer en mi siempre, por los momentos compartidos.

A mi madrina, Socorro Cerón de Castillo.

Una guía importante en mi vida, por su gran cariño, por estar siempre a mi lado.

Al Lic. Moisés Alejandro Ruiz Betanzo.

Por iniciar mi vida laboral, por sus sabios consejos y por hacer de mi una mejor persona.

A la Licenciada Sandra I. González Peniche.

Gracias por sus enseñanzas y consejos, por ser más que mi jefa, mi compañera y amiga.

Al Magistrado Eduardo Cardoso Valdés.

Por confiar en mi, por darme la oportunidad de superarme.

Al Magistrado Eduardo Cuevas Ayala.

Por el gran ser humano que es, por sus consejos y apoyo en los momentos difíciles.

Al Magistrado Martín de la Madrid Benítez.

Por su invaluable ayuda en la elaboración de este trabajo.

A mi asesor, el Maestro Enrique Larios Díaz.

Gracias, por ser el guía excepcional en la dirección de la presente tesis.

A mis amigos.

Raúl Guzmán Enzástiga
Iraida Santos Osorio
Yanet Villalobos Pérez
Anaid Medero Muñoz
Yuritze Arcos López
Jackeline Balcázar Niembro
Dirce Guerrero Vega
Gabriela Martínez Sierra
Berenice García Chávez
María Eugenia Martínez González
Araceli Zetina Ortiz
Yadira Mitre Frías
Giovanna Ramírez Ocampo †

Por compartir momentos importantes, alegrías y tristezas, porque con su apoyo esta vida ha sido mucho mejor.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por brindarme la educación necesaria para mi superación, por permitirme pertenecer a la “Máxima Casa de Estudios”.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	II
---------------------------	-----------

CAPÍTULO I

CONCEPTOS GENERALES EN MATERIA LABORAL

1. Trabajo	1
2. Trabajador	3
3. Trabajador al servicio del Estado	7
4. Trabajador de base	10
5. Trabajador de confianza	18
6. Servidor público	20
7. Estado	24
8. Patrón	25
9. Titular	28
10. Estado-patrón	30
11. Poderes de la Unión	32
12. Poder Legislativo	34

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

1. Fundación de la Cámara de Diputados	37
2. Instauración de la Cámara de Senadores	40
3. Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda	43
4. Revolución de 1910	47
5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (CPEUM)	51
6. Artículo 123 constitucional	53
7. Proyecto de Legislación Burocrática del presidente Lázaro Cárdenas del Río ...	58
8. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los poderes de la Unión de 1937 ...	60
9. Reformas de 1941	64
10. Implantación del apartado B del artículo 123 constitucional	65
11. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	69
12. Reformas a los artículos 115 y 116 de la Constitución	73
13. Transformación de la Administración Pública Federal	77

CAPÍTULO III

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

1. Estructura del Congreso de la Unión.....	83
2. Normatividad aplicable.	91
3. Aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	97
4. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	106
5. Ley de Fiscalización Superior de la Federación.	110
6. Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.	114

CAPÍTULO IV

RELACIONES LABORALES EN EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

1. Decreto por el cual se reforma y adiciona la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional del 3 de mayo de 2006	118
2. Consecuencias y repercusiones de la reforma	138
3. Condiciones Generales de Trabajo de la Cámara de Diputados	143
4. Condiciones Generales de Trabajo del Personal Operativo Sindicalizado de la Cámara de Senadores	148
5. Reglamento Interior de las Condiciones Generales de Trabajo de la Auditoría Superior de la Federación	150
6. Clasificación y tipos de empleados en el Poder Legislativo Federal	152
7. Personal temporal	165
8. Personal por Contrato Civil (honorarios)	169
9. Tipos de nombramientos	173
CONCLUSIONES	176
BIBLIOGRAFÍA	181

INTRODUCCIÓN

La actualidad del siglo XXI, posee la peculiaridad de establecer demandas propias de un nuevo milenio en todos los rubros que comprende un país, en donde es de vital importancia para todo Estado contemporáneo estar al día en los ámbitos de competencia de cada uno de sus Poderes.

La diversidad de cambios que se gestan, maduran y desarrollan tanto en las estructuras sociales como en las estatales, así como el ingreso a nuevas etapas de convivencia, confieren a las relaciones entre la sociedad y el Estado un matiz diferente, planteando diversas alternativas para la gobernabilidad.

En la coordinación del Poder Público, donde el Ejecutivo erige en uno de sus pilares a la Administración Pública, ya que a través de ella el Gobierno orienta, organiza y controla, por un lado, los recursos con los que cuenta y, por el otro, los canaliza dando respuesta de manera prioritaria a las demandas sociales.

Para el desarrollo de cualquier función del Estado, se requiere del trabajador, a fin de que materialice estas actividades, en cuanto a la función administrativa encomendada al Poder Ejecutivo, las relaciones con sus trabajadores han evolucionado de forma muy lenta, lo que ocasiona no sólo un rezago en el reconocimiento de los derechos de quienes prestan sus servicios, sino deficiencia, corrupción y desfase de los servicios públicos que se otorgan.

Son diversos los factores que intervienen para que no se consolide un servicio público de calidad, en primer lugar debido a que el personal que presta sus servicios en la Administración Pública se encuentra en dos extremos, por un lado los llamados trabajadores de base cuya estabilidad está protegida a cambio de sueldos poco remunerados, poca promoción hacia puestos de mayor jerarquía y responsabilidad además de pocas posibilidades de desarrollo profesional, en el otro extremo se tiene a los trabajadores de confianza, cuyo sueldo y promoción se ven contrarrestados por la inestabilidad en el trabajo que desempeñan.

Para comprender por qué es importante que el Congreso de la Unión cuente con estructuras y personal calificado, basta con traer a colación la trascendencia que tiene este Poder en el escenario político-jurídico del país, es el recinto en donde se genera la totalidad de la legislación que habrá de regir a nivel federal en nuestro país, no limitándose sus facultades a la índole legislativa, sino como iremos desarrollando a través de estas páginas, posee otras muchas facultades, lo que permite la convivencia social de manera pacífica, proporcionando seguridad jurídica que da cabida al Estado de Derecho.

El método en que se apoyará la presente investigación para su correcto desarrollo es el hipotético-deductivo, ya que es idóneo en el caso concreto porque permite partir de una visión general sobre el Congreso de la Unión, para avocarse posteriormente a las relaciones laborales en el Poder Legislativo, a fin de tener una visión más amplia e integral del objeto de estudio.

El método deductivo “es el razonamiento en el cual la derivación o conclusión es forzosa, la conclusión se obtiene por la forma del juicio o juicios de que se parte; aquí los conceptos o principios generales, explican y fundamentan los casos particulares, el tema va de lo general a lo particular.

El objetivo general y fundamental del presente trabajo es estudiar el régimen laboral en el Poder Legislativo Federal, los trabajadores de base y de confianza cuyas características se encuentran plasmadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como las diferencias entre los trabajadores de las dos clases, además se hará un análisis de la reforma de mayo de dos mil seis relativa a este tema, para determinar correctamente las funciones y los puestos considerados como de base y de confianza.

En el primer capítulo se analizarán conceptos básicos de derecho del Trabajo, como lo son trabajo, trabajador, tanto de base como de confianza, trabajador al servicio del estado, servidor público entre otros no menos importantes.

En el capítulo segundo se realizará un recorrido histórico de los antecedentes de la Ley burocrática, desde la revolución de 1910 , pasando por la Constitución de 1917, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y hasta llegar a las reformas más recientes que ha tenido dicha legislación.

El siguiente capítulo, el tercero, tiene como objetivo abordar el estudio de la estructura, organización y funcionamiento del órgano legislativo actual desde su fundación y hasta nuestros días, haciendo hincapié en las facultades de cada órgano del Congreso de la Unión.

Finalmente, en el capítulo cuarto se analizará el Decreto por el cual se reformó y adicionó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 constitucional de fecha 3 de mayo de 2006, específicamente en lo relativo al artículo 5º, fracción III, así como sus consecuencias y repercusiones analizándose las Condiciones Generales de Trabajo tanto de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores y de la Auditoría Superior de la Federación. Además se analizará la clasificación de los trabajadores en el Poder Legislativo Federal.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS GENERALES EN MATERIA LABORAL

En el presente capítulo estudiaremos los conceptos generales relacionados con la materia laboral que nos ayudarán a entender con mayor precisión la terminología que se utilizará a lo largo del desarrollo de este trabajo de tesis.

1. Trabajo

En torno a la determinación del origen del término trabajo las opiniones se han dividido. Algunos autores señalan que la palabra proviene del latín *trabs*, *trabis*, que significa traba, dado que el trabajo se traduce en una traba para los individuos porque siempre lleva implícito el despliegue de un cierto esfuerzo.

Una segunda corriente ubica al término trabajo dentro del griego *thilbo*, que denota apretar, oprimir o afligir.

Por otro lado, se encuentran los autores que señalan que la palabra trabajo tiene su raíz en la palabra *labrare*, del verbo latino *laborare* que quiere decir labrar, relativo a la labranza de la tierra.

El diccionario de la Real Academia Española lo define como el esfuerzo humano aplicado a la producción de la riqueza.

En el tratado de Versalles, que pone fin transitorio a la Primera Guerra Mundial en 1919, la declaración de derechos sociales afirma que “El principio rector del Derecho Internacional del Trabajo consiste en que el trabajo no debe ser considerado como mercancía o artículo de comercio”.

El trabajo supone una actividad humana que tiende a la obtención de un provecho, por lo tanto no podrá ser efectuado por una bestia o una máquina. Su

contrario será el ocio el cual no necesariamente significa inactividad. En todo caso la diferencia entre trabajo y actividad ociosa estará constituida por la finalidad: el trabajo tiende a la producción de riqueza y el ocio no.¹

El concepto que el diccionario de sociología proporciona, señala que trabajo es la "...Energía humana gastada en la consecución de algún fin conscientemente reconocido".²

En el campo de la economía, el trabajo se considera como un factor básico de la producción, en este sentido, el Profesor Moisés Gómez Granillo señala que "... el hombre como tal, no contribuye a la producción, sino al servicios que genera su energía."³, entendemos que dicha energía se refiere al trabajo, el cual solamente puede ser desarrollado por el hombre.

En virtud del trabajo, el ser humano obtiene los elementos y recursos básicos para satisfacer las necesidades propias, de su familia y la colectividad.

El Doctor José Dávalos señala que: "...El trabajo es el valor supremo de todos los atributos de la especie humana, el trabajo es cristalización del talento y de la capacidad física del hombre, enaltece a quien lo realiza y envilece física y espiritualmente a quien lo desprecia.

El trabajo contribuye a la evolución incesante del desarrollo del hombre en su grandeza individual y finca los recios cimientos que sostiene el edificio de patria".⁴

¹ DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. 11ª ed., México, Ed. Porrúa. 1996, p. 19.

² PRATTFAIRCHILD, Henry. DICCIONARIO DE SOCIOLOGÍA. Fondo de Cultura Económica México, 1992, p. 298

³ GÓMEZ GRANILLO, Moisés. Teoría Económica. Ed. Esfinge. México, 1993, p. 49.

⁴ DÁVALOS MORALES, José. El Derecho Colectivo, en Ciclo de conferencias y actualización en derecho Burocrático, organizado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. 13 de noviembre de 1995.

En otro orden de ideas, la Ley Federal del Trabajo, define al concepto en comento como “...*un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia*” (artículo 3º).

El trabajo es un elemento que contribuye al perfeccionamiento individual y colectivo de la especie humana.

2. Trabajador

En toda relación de trabajo encontramos dos sujetos principales, que le dan origen y consecuencias jurídicas, éstos son: el trabajador y el patrón.

Frente a la utilización indiscriminada de las voces obrero, empleado, servidor, comisionista, prestador de servicios, operario, dependiente, entre otras, la denominación trabajador responde con precisión a la naturaleza de este sujeto primario del Derecho del Trabajo porque ha recibido mayor aceptación tanto en la doctrina como en la legislación.

La cuestión del nombre con que debe conocerse a quien trabaja ha sido resuelta de muy diferentes maneras. Partiendo del supuesto de que la protección a los trabajadores surgió del fenómeno industrial con los primeros intentos de regulación se dirigía, precisamente, a los obreros. Esta práctica sirvió, inclusive, para calificar a nuestra disciplina como derecho obrero.⁵

El concepto de trabajador es genérico, porque se atribuye a todas aquellas personas que con apego a las prescripciones de la ley entregan su fuerza de trabajo al servicio de otras y, en atención a los lineamientos constitucionales no

⁵ DE BUEN, Op. Cit p. 488.

admite distinciones; así se ha reconocido en forma expresa en la Ley en el artículo 3º, segundo párrafo, que recoge este principio de igualdad al establecer:⁶

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

De acuerdo con el Diccionario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, es la “persona que con su actividad laboral logra el sustento de su vida”. Definición que complementa estableciendo que es quien “presta sus servicios bajo relación de dependencia y percibe una remuneración o salarios, como contraprestación de la dación de su aporte en las tareas asignadas con motivo de la relación de trabajo o del contrato laboral. Añade las definiciones anteriores estableciendo que trabajador es toda persona física que mediante un contrato de trabajo o relación laboral, se obliga a prestar su actividad o sus servicios para un patrón o empresa determinada, recibiendo como contraprestación de un sueldo o remuneración convenida, relación en la cual debe imperar la subordinación”.⁷

Algunas corrientes doctrinales señalan que el trabajador es la persona destinada a una labor determinada ya sea pública o privada en cuya relación participa con carácter permanente y profesional mediante una retribución o salario.

El Diccionario Jurídico Mexicano, señala que el trabajador es el sujeto primario del derecho del trabajo, amén de que unifica el carácter de aquellos que viven de su esfuerzo ya preponderantemente material o intelectual.⁸

⁶ DÁVALOS, José Op. Cit. p. 40.

⁷ RUBINSTEIN SANTIAGO, J. Diccionario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1983, p. 16 y 146.

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. México, UNAM, 1989, p. 3106.

“Trabajador es una persona que realiza determina actividad material o intelectual con un propósito económico o social que implica la prestación de un servicio a cambio de una retribución (salario).”⁹

La Ley Federal del Trabajo, a su vez, en el artículo 8, lo define como la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal y subordinado.

Basándose en la definición sentada en el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Doctor José Dávalos hace referencia a cuatro elementos indispensables para determinar la calidad de trabajador:

1. El trabajador siempre será una persona física
2. Esta persona física ha de prestar un servicio a otra física o moral.
3. El servicio ha de ser en forma personal
4. El servicio ha de ser de manera subordinada ¹⁰

Señala que una vez reunidos estos elementos, se podrá presumir la existencia de una relación de trabajo.

Que el trabajador siempre será una persona física, en razón de que una persona moral jamás podrá tener tal carácter, al no poder prestar un servicio personal, sino sólo a través de sus miembros quienes adquieren la calidad de trabajadores. En cuanto a las personas morales, no se dan relaciones de carácter laboral, sino de prestación de bienes o servicios, toda vez que cuando entable ese tipo de relaciones son consideradas como servicios de carácter eventual o excepcional, regidos por medio de un contrato de diferente naturaleza al laboral, regulados por la legislación civil o administrativa.

⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano. 2ª ed. Editorial Porrúa. México, 1999, p. 265.

¹⁰ DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I.7ª ed., Ed. Porrúa, México 1997, p.90.

La posibilidad de concebir al trabajador como una persona moral desaparece debido a que la naturaleza de la relación laboral, del contrato de trabajo o del nombramiento exige ser de forma personal y por tanto sólo se otorga a personas físicas.

El trabajo será ejecutado en forma personal para poder atribuir la calidad de trabajador, es necesario como condición indispensable que el trabajo convenido sea desempeñado por él mismo y no por interpósita persona.

La subordinación otorga al patrón o a sus representantes la facultad jurídica de mando y por parte del trabajador en contrario el deber jurídico de obediencia en lo concerniente a la relación de trabajo.

Clasificando al trabajador de acuerdo a las funciones que realiza encontramos que este puede ser clasificado de la siguiente manera:

1. Trabajador de planta
2. Trabajador eventual
3. Trabajador temporal
4. Trabajador de confianza

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el artículo 3º nos da la definición de trabajador:

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

El artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado alude a los trabajadores temporales que podrán ser por obra o por tiempo determinado.

“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.”

La definición anterior plantea que el Estado mantenga relaciones de trabajo con sus trabajadores de base y temporales, es decir, de acuerdo con la definición anterior indica dos clases de trabajadores: aquellos que prestan sus servicios por tiempo indefinido y aquellos que lo hacen por tiempo determinado, es importante el reconocimiento de este tipo de trabajadores debido a que la relación laboral con los trabajadores al servicio del Estado no se presume.

3. Trabajador al servicio del Estado

El artículo 123 constitucional apartado “B” comienza señalando que “entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores...”, de este inicio se podría considerar que constitucionalmente son trabajadores del estado aquellos que laboran en los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal.

Aunque el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, extiende su aplicación para los titulares y trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio 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 Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Mario de la Cueva sobre el particular señala lo siguiente: “los trabajadores públicos son únicamente los que desempeñan las funciones propias del Estado,

aquellas que no pueden ser cumplidas sino por la organización nacional, son trabajadores a través de los cuales se realizan las funciones de los órganos titulares del poder público”.¹¹

En su mayoría, la doctrina mexicana considera a los trabajadores al servicio del Estado como las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de la 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 los Trabajadores al Servicio del Estado, se observa contenida en el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señalando que “Trabajador (al servicio del estado) es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

Los Trabajadores al Servicio del Estado de acuerdo con el artículo 4º del citado ordenamiento, pueden clasificarse en dos grupos a saber, de base o de confianza, donde estos últimos disfrutan solamente de las medidas de protección al salario y seguridad social, conforme lo establece la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 constitucional.

A la clasificación anterior, el maestro Duhalt Krauss agrega que los Trabajadores al Servicio del Estado pueden ser:

Por la naturaleza jurídica de su vinculación: relación civil o laboral.

Por la duración de su relación laboral: de planta o temporal.

¹¹ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho mexicano del Trabajo. Tomo I, 16ª ed., Editorial Porrúa, México 1999, p. 645.

Por su rango: funcionario o empleado.

De acuerdo a lo anterior, podemos considerar que Trabajador al Servicio del Estado, es toda persona física que presta un servicio ya sea físico o intelectual o de ambos géneros a un órgano del estado y que asume una relación jurídica laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo o su equivalente.

Diremos que, aún cuando expresamente no se incluye en la definición legal, es cuestionable que de la misma se desprende la subordinación en la prestación del servicio, toda vez que precisamente ese elemento es el que constituye la característica de toda relación de trabajo.

Desde un punto de vista generalizado, quisiéramos citar las palabras de los autores Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, quienes hacen algunos comentarios sobre el concepto de trabajador al servicio del Estado diciendo “la teoría de la relación jurídica de trabajo burocrático se asemeja bastante a la laboral: es el hecho objetivo de la incorporación al trabajador a una unidad burocrática en virtud del nombramiento o por aparecer en las listas de raya. Su esencia es institucional por cuanto a que la relación se rige por la Ley que es tutelar de los empleados resaltando consiguientemente su carácter contractualista. Por otra parte tratándose de relaciones burocráticas también puede obtenerse un derecho autónomo, cuando los sindicatos, obtienen determinadas ventajas o conquistas de los titulares de las dependencias”.¹²

Cualquiera que sea el rango o denominación que se le quiera dar, la cuestión es que existen básicamente dos tipos de trabajadores al Servicio del Estado: los de base y los de confianza.

¹² TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 43ª edición, Ed. Porrúa, México, 2005 p. 20.

4. Trabajador de base

La palabra base deviene del latín “*basis*” y esta a su vez del griego “*basis*”, mismas que significan fundamento o apoyo principal de una cosa.

El artículo 35 de la Ley Federal del Trabajo establece los tipos de relaciones de trabajo:

“Artículo 35. Las relaciones de trabajo pueden ser por obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado. A falta de estipulaciones expresas la relación será por tiempo indeterminado”.

Derivado de lo estipulado por el artículo anterior, no se considera que la estabilidad o base sea la regla general.

La terminología “de base” es utilizada como parte del Derecho Burocrático, dado que de acuerdo a las funciones o actividades que desempeñan como trabajadores al servicio del Estado son de confianza o de base, además de que se utiliza para diferenciar a los trabajadores que se encuentran sindicalizados de los que no, pero principalmente de los trabajadores de confianza. Se dice que la burocracia “es el conjunto de funcionarios que integran la Administración”,¹³ aunque no sólo los trabajadores de base forman parte de la Administración Pública y entre ellos no todos realizan la función administrativa.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 6 se establece como trabajador de base, aquel trabajador que no es de confianza, mismo al que se le atribuye la prerrogativa de inamovilidad después de 6 meses de haber prestado sus servicios; la inamovilidad implica el no ser cesado sin que exista causa justa.

¹³ FONSECA, José Ignacio, et. al. Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social, serie E, Varios, núm. 62, México 1994, p. 455.

El trabajador de base se encuentra referido a la naturaleza de servicio que desempeña, dado que en el desarrollo de sus actividades laborales no implica toma de decisiones que trasciendan para el desarrollo del órgano en el que trabaja, no goza de un alto nivel jerárquico, no representa al órgano para el cual trabaja, no realiza funciones de inspección, vigilancia o fiscalización. Las categorías de base se consignan en las listas administrativas de las dependencias de gobierno, mismas que se encuentran confirmadas por el presupuesto que determinan las autoridades con cargo a la partida presupuestal correspondiente.

Los trabajadores de base pueden clasificarse en permanentes o por temporada, de acuerdo con las actividades de la dependencia para la que presten su trabajo.

De acuerdo al Doctor Miguel Borrel Navarro el trabajador de base es aquél “que no es de confianza pudiendo ser de planta”¹⁴, entendiendo como trabajador de planta “quien desempeña servicios de carácter normal, necesario y permanente en la empresa.”¹⁵ También definido como “aquél que tiene el carácter de normal, necesario y permanente; ya que se presta en períodos de tiempos fijos”.¹⁶

Las anteriores descripciones también pueden ser aplicadas a los trabajadores al servicio del Estado, en lo que se refiere a la duración de la relación laboral.

El Maestro José Dávalos define que los trabajadores de planta “...son aquellos cuya falta haría imposible su funcionamiento, los que son indispensables para la obtención de los productos o servicios proyectados, por tanto aquellos sin cuya ejecución no podrían alcanzarse los fines de la negociación...”¹⁷.

¹⁴ BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. 5ª ed. Ed. Sista, México, 1996, p.74

¹⁵ *Ibidem* p. 73.

¹⁶ DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. Ed. Porrúa, México 1992, p.121.

¹⁷ DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo. p.121.

En materia burocrática, los trabajadores de base son aquellos que ejecutan las órdenes de sus superiores jerárquicos, que también pueden ser de base pero quien tenga una jerarquía superior a éste, generalmente resulta ser de confianza dado que son quienes tienen a su cargo las funciones señaladas en el artículo 5 fracción II de la Ley Burocrática:

“Artículo 5º.- Son trabajadores de confianza:

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

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

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

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

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

d).- Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

e).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

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

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

III.- En el Poder Legislativo:

A. En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera.

B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

C. En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarías Privadas.

Con independencia del nombramiento expedido, en todos los casos a que se refiere esta fracción, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.

d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las áreas de Auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la Cámara de Diputados con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de la Cámara de Diputados con tales características.

f) En almacén e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios;

g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

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

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

III.- En el Poder Legislativo:

A. En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera.

B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

C. En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarías Privadas.

Con independencia del nombramiento expedido, en todos los casos a que se refiere esta fracción, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.

d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales

funciones, siempre que presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las áreas de Auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la Cámara de Diputados con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de la Cámara de Diputados con tales características.

f) En almacén e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios;

g) Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.

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

V.- DEROGADA”.

El trabajo de base implica la estabilidad en el empleo, por lo que derivado de ello se encuentra en la periodicidad fija del trabajo que desempeña.

Por lo anterior, se podrían llegar a considerar como sinónimos los términos de base y de planta, pues en ellos la permanencia figura la estabilidad en el trabajo, pues representa la circunstancia que vincula al Derecho del Trabajo con el Derecho a la Seguridad Social.

Este tipo de trabajadores está sujeto a una estabilidad en el trabajo que implica la garantía de dar por terminada en términos generales por su voluntad y sólo por excepción podrá hacerlo el patrón.

Se dice que trabajador de base “es quien presta sus servicios en actividades normales de una empresa o centro de trabajo, puede ser de manera continua o permanente o por temporada”.¹⁸

¹⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, et. al. Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. UNAM Porrúa, México, 2003, p. 459.

La base o planta es el “derecho de un empleado a pertenecer a una empresa o lugar de trabajo y gozar de ella y de todas sus prestaciones”.¹⁹

Es necesario mencionar que la Ley Federal de Trabajo de 1931, dejó fuera a los trabajadores al servicio del Estado, al señalar su artículo 2º que “las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan”, trabajadores que obviamente se encuentran contemplados en el artículo 123 constitucional. Actualmente los trabajadores de base son titulares de los derechos consagrados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que a pesar de no definir a esta clase de trabajadores sí establece el régimen jurídico aplicable a ellos.

Los trabajadores de planta o base “son aquellos que desempeñan una actividad normal de la empresa. Son permanentes si la actividad continúa”²⁰.

“Son personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular o los representantes de una dependencia o entidad en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente”.²¹ Aunque como ya se mencionó, no sólo estos trabajadores realizan función pública, pero su estabilidad permite dar continuidad a la prestación del servicio público que prestan.

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, los trabajadores de base tendrán acceso al Servicio Profesional de Carrera, teniendo que contar con la licencia respectiva o haberse separado de la plaza que ocupa, toda vez que no podrán encontrarse activos en ambas situaciones.

¹⁹ PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Tomo I, Ed. Porrúa, México, 2000, p.270.

²⁰ DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo II, 4ª ed., Ed. Porrúa, México 1999, p. 63

²¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario de Derecho del Trabajo. UNAM-Porrúa, México, 2001, p. 266.

5. Trabajador de confianza

No obstante que el concepto de trabajador es genérico y no admite distinciones de acuerdo al principio de legalidad, se han establecido diferentes categorías de trabajadores, la ley contempla una en especial bajo la denominación de trabajadores de confianza, la cual tiene características especiales y se les da un tratamiento diferente en cuanto a sus derechos.

La doctrina sostiene que la inclusión de los trabajadores de confianza está justificada en nuestra legislación laboral, en virtud de la naturaleza de las funciones, dado que las mismas las realiza a favor de la empresa o establecimiento.

Para algunos tratadistas, el trabajador de confianza configura un mandato y no un contrato de trabajo tomando en consideración los actos de servicio que lleva a cabo el mandatario, sirven al objeto del contrato mientras que los del trabajador son el objeto de la relación jurídica.

Diversos juristas manifiestan la dificultad de conceptualizar lo que es un trabajador de confianza, toda vez que se presenta como un serio obstáculo para la doctrina así como para el propio legislador.

Los trabajadores de confianza, “son las personas que por la naturaleza de las funciones que desempeñan en una empresa o establecimiento al servicio de un patrono en lo particular, ajustan su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo, que al ser de excepción dan a su contratación un carácter sui generis, acorde a las labores que realizan”.²²

²² Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM, México, 1989, p. 3110.

El Doctor Baltasar Cavazos Flores, señala “como el artículo 123 constitucional, no se refiere a los trabajadores de confianza, resulta inconstitucional el artículo noveno de la Ley Federal del Trabajo, ya que una Ley reglamentaria no puede ir más allá de la ley que la reglamenta, por lo que siguiendo este orden de ideas tales disposiciones carecen de validez”.²³

Por otra parte, el jurista Mario de la Cueva señala que no existe inconstitucionalidad en la categoría de trabajador de confianza a pesar de que dicha categoría no está contemplada en la Declaración de Derechos Sociales. La Ley Federal del Trabajo no viola las normas constitucionales, ya que dichos trabajadores disfrutan de los beneficios señalados por el artículo 123 constitucional. Desprendiéndose de lo anterior que es una categoría de excepción, que solamente se justifica en razón de la naturaleza de sus funciones.²⁴

Para la Ley Federal del Trabajo, la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto. Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

El maestro Néstor de Buen, enuncia de manera clara y completa esta calidad especial de trabajador y señala que “... los trabajadores de confianza son aquellos cuya actividad se relaciona en forma directa e inmediata con la vida de las empresas, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección, administración y vigilancia general; esta fórmula, la ley y la doctrina permiten determinar las dos características siguientes: primeramente, la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones de confianza

²³ CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho Laboral. 8ª ed., Ed. Trillas, México, 1994, p. 86.

²⁴ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, 16ª ed., Editorial Porrúa, México 1999, p. 155-156.

que son las de inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionan con trabajos especiales al patrón”.²⁵

Coincidimos con el maestro de Buen, pues la calidad de trabajador no debe imponerse arbitrariamente por el patrón o mediante disposición de una norma, pues en muchas ocasiones se utiliza esta denominación para limitar los derechos de los trabajadores que con esa categoría únicamente pueden disfrutar de las medidas de protección al salario y de seguridad social y no de los demás derechos otorgados al resto de los trabajadores, como son la estabilidad en el empleo y la sindicalización, entre los más importantes. Lo anterior puede ser aplicado también a los trabajadores al servicio del Estado, toda vez que en muchas ocasiones, los trabajadores tienen la calidad de confianza siendo que realmente realizan funciones de base, en estos casos, cuando el trabajador demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ya sea la basificación o en su caso, la reinstalación, es el Titular demandado quien deberá demostrar que efectivamente el trabajador realizaba las funciones inherentes a la naturaleza de sus funciones, de lo contrario será condenado a basificar o reinstalar al accionante.

6. Servidor público

Bajo el concepto servidor público se agrupan las diferentes categorías de trabajadores que prestan sus servicios al Estado, de ahí la importancia de su definición.

“Servidor Público es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por lo tanto al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa

²⁵ DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo Tomo I. 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 1996. p. 473.

(servidor público de la Administración Pública Centralizada) o indirecta (servidor público de la Administración Pública Paraestatal)".²⁶

El apartado B del artículo 123 Constitucional señala la relación laboral existente entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal, con sus respectivos trabajadores. Dicha relación se establece directamente entre el órgano estatal y el servidor público, definido éste como "quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral, con el propósito de atender algunas de sus atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquél".²⁷

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a lo servidores públicos, establece lo siguiente:

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones....".

Los términos empleado, funcionario y servidor público se han utilizado como sinónimos, sin importar la actividad, su estabilidad o el grado de responsabilidad y hasta la forma de designación en la función administrativa, por lo que es necesario para realizar una distinción entre estas figuras conocer algunas definiciones que en seguida se mencionarán.

²⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1995 p. 106.

²⁷ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Derechos de los Servidores Públicos. Instituto de Administración Pública. UNAM, México 1992, p.45.

Se señala que empleado sólo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que pertenece y, aún cuando su responsabilidad también es pública, lo es en forma interna con la administración.²⁸

Se entiende por empleado público “quien voluntariamente presta su actividad a la Administración de manera permanente y con carácter profesional se liga a aquella a través de una doble relación: orgánica y de servicios”²⁹

Es necesario comentar que independientemente del nombre o diligencia que se desarrolle en la función administrativa o judicial, esta prestación de servicios se realiza de manera voluntaria, por lo que de no ser así, contravendría la voluntad de la persona, así como la garantía contemplada en el artículo 5 de la Constitución.

De acuerdo con el Maestro Miguel Acosta Romero, empleado público es “aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley”.³⁰

Las características del empleado público son la función determinada y la permanencia en el cargo que desempeña.

Se considera, conforme al Diccionario Jurídico Mexicano, que los servidores públicos “son aquellos individuos que encuadrados en determinada jerarquía, prestan sus servicios dentro de la Administración Pública, en actividades propias de mando, decisión, representación del órgano que respectivamente encabezan. A

²⁸ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 7ª ed. Ed. Porrúa, México 1997, p.37.

²⁹ ÁLVAREZ SACRISTÁN, Isidoro. Diccionario Jurídico Laboral. 2ª ed. Ed. Civitas, Madrid, 1992, p. 137.

³⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 139.

los servidores públicos de alto nivel de acuerdo con la estructura gubernamental se les denomina funcionarios públicos”.³¹

El servidor público es definido como “toda persona que presta un servicio remunerado al Estado bajo la dirección y dependencia de un superior jerárquico o conforme a las facultades que la legislación le asigna. En la práctica mexicana, el término se aplica únicamente a los servidores públicos que efectúen tareas de dirección o toma de decisiones que comprometen la voluntad estatal”.³²

Podemos señalar que servidor público es aquella persona que presta su trabajo a un órgano del Estado, servicio que puede manifestarse como un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, por el cual se relaciona un trabajador de manera directa con el Estado; por ello desde la persona que ocupa un alto nivel dentro del organismo, hasta la persona que ocupa el cargo más modesto es servidor público.

El funcionario público es aquel que por disposición inmediata de la ley o por elección popular o nombramiento de autoridad competente participe del ejercicio de funciones públicas.

El empleado público se caracteriza por no tener atribución especial designada en la ley y sólo colabora en la realización de la función por estas circunstancias:

- a) Por su incorporación voluntaria a la organización pública;
- b) Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública, por no tener carácter representativo. Por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera. Por ser

³¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario de Derecho Administrativo. Ed. UNAM-Porrúa, México 2003, p.154

³² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Burocrático. Vol 5, 2ª ed., Ed. Harla, México 2002 p. 46.

siempre retribuido. Por tener carácter contractual en su relación con el Estado”.³³

“Funcionario público es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley”.³⁴

7. Estado

Para Hegel el Estado “constituye una manifestación o fase del espíritu objetivo, es decir, un sistema de ideas jurídicas, morales, artísticas, en que se informan los espíritus subjetivos de los individuos que en él participan”.³⁵

De la idea hegeliana se desprende una conceptualización de Estado como un sistema de sistemas –jurídicos, morales, artísticos, etc.- tal sistema de sistemas es anterior y posterior a cualquier vida humana de los tiempos contemporáneos.

Para Maurice Hariou el Estado “es el régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la república como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común”.³⁶

De lo expuesto por Hariou, se desprende que el Estado es una institución por cuanto a que es un elemento de la sociedad cuya existencia no depende de la voluntad individual.³⁷

³³ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ed Porrúa, México, 1988. p. 368 y 369.

³⁴ Ibidem. p. 105

³⁵ Citado por SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. 6ª ed., México, 1981, Porrúa, p. 287.

³⁶ Idem. p. 288

³⁷ Cfr. Idem. p. 289

Esta institución llamada Estado tiene una realidad de vida objetiva que es su existencia reconocida por el derecho. Su origen legítimo le imprime el poder necesario para que su fin del bien común se pueda cumplir a través de un gobierno republicano.

Pero sin duda, es en las ideas de Hans Kelsen en quien se funden doctrinalmente el Estado y el derecho, pues sostiene el jurista que “el Estado es el orden jurídico. Como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación del orden jurídico. Como poder, no es otra cosa sino la vigencia de este orden jurídico.”³⁸

Podemos señalar que el Estado es la personificación del orden jurídico, pues es el resultado de la norma pública que lo constituye y lo organiza, y que sólo encuentra límites frente a las realidades jurídicas de otros Estados.³⁹

De acuerdo al Diccionario de derecho, Estado es “una sociedad jurídicamente organizada para hacer posible en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos”.⁴⁰ Señala también que es la “unidad de sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está en consecuencia, provisto de de la suprema cualidad de persona en el sentido jurídico” (Del Vecchio).

8. Patrón

En toda relación laboral, el patrón es uno de los sujetos más importantes respecto del cual se han establecido diferentes vocablos para identificarlo, entre los que son comunes el de empleador, empresario, acreedor de trabajo, dador de trabajo, por citar algunos.

³⁸ KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. México, 1983, UNAM, p. 215.

³⁹ Cfr. Idem. p. 216.

⁴⁰ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 18ª ed., Ed. Porrúa, México, 1992.

De acuerdo al Diccionario jurídico, patrón proviene de Patrono y este a su vez del latín *Patronus*, que es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. Reconociendo al patrón como un poder de jerarquía o de mando sobre los que de él dependen en relación subordinada, derivada de una relación laboral.

La doctrina sostiene que el patrón “es la persona física o jurídica colectiva (moral), que recibe de otra, los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros en forma subordinada”.⁴¹

La legislación de 1931 define al patrón en función de la previa existencia de un contrato de trabajo específicamente en su artículo cuarto dice “patrón es toda persona física o moral que emplee el servicio de otra en virtud de un contrato de trabajo”.

Para Mario de la Cueva “... Patrono es la persona física o jurídica que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores” y señala que esta definición ratifica la tesis de que comprobada la prestación de un trabajo subordinado se aplica automáticamente la legislación del trabajo”.⁴²

Manuel Alonso García, citado por el doctor Baltasar Cavazos Flores, señala que patrón es “... toda persona natural o jurídica que se obliga a remunerar el trabajo prestado por su cuenta, haciendo suyos los frutos o productos obtenidos en la mencionada prestación.”⁴³

Néstor de Buen, rescatando las ideas del autor Juan D. Pozzo, quien se refiere como sinónimo de patrón al empleador y propone la siguiente definición:

⁴¹ SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de derecho Mexicano del Trabajo, Volumen 1, Andrea Doria, México, 1967. pág. 229.

⁴² DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho mexicano del Trabajo. Tomo I, 16ª ed., Editorial Porrúa, México 1999, p. 159.

⁴³ ALONSO GARCÍA, Manuel. Citado por el Doctor Miguel Borrell Navarro. Análisis práctico y jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. Sista México, 1996 p. 76.

“... Patrón es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero, que trabaja en su beneficio, mediante una retribución”.⁴⁴

De la definición anterior, se desprende que el empleador debe ser quien reciba los servicios en una forma subordinada y directa, así como los beneficios que de ella emanen, cabe mencionar que el concepto de empleador no lo contempla la Ley Federal del Trabajo vigente como se desprende de su artículo 10 que dice “patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.”

Las definiciones transcritas emplean indistintamente los términos persona física o natural y moral o jurídica, en este sentido, podemos señalar que tienen calidad de patrón tanto personas físicas como morales; y dentro de éstas las sociedades civiles o mercantiles; o bien, los entes de carácter público reconocidos por la ley.

En tanto que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no da una definición de patrón en el artículo 1º, nos señala que la misma es de observancia obligatoria para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de diversas instituciones que el citado artículo enumera. Asimismo, el artículo 2º de la LFTSE señala que 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, por lo que podemos concluir que, en el caso del derecho burocrático, el patrón lo será el Titular de la dependencia para la cual prestan sus servicios los trabajadores.

“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

⁴⁴ DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo I. 10ª ed., Ed. Porrúa, México 1996, p. 481.

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”.

“Artículo 2º. Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación.”

9. Titular

El gran diccionario enciclopédico visual define al titular como aquel sujeto que posee un título. Que tiene en propiedad una plaza o un destino. Es una persona que ha logrado obtener un título nobiliario.⁴⁵

Si bien es cierto que el artículo 123 constitucional en su apartado B no consigna el término de Titular, el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que: “la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias... y los trabajadores de base. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación”. Mientras que en el artículo 1º de la ley citada precisa: “Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas a los trabajadores de base a su servicio...”⁴⁶

En el ámbito del Poder Ejecutivo, la titularidad de la dependencia la asume el Secretario del ramo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así

⁴⁵ GARZÓN GALINDO, Armando. Gran Diccionario Enciclopédico Visual. Editorial Programa Educativo Visual, Colombia, 1995 p. 1180.

⁴⁶ SERRA ROJAS. Op. cit. p. 390.

como los directores generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados que rijan la relación laboral por el apartado B del artículo 123 constitucional. Dicha titularidad se establece no sólo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino también se ratifica en la Condiciones Generales de Trabajo de cada dependencia.

La titularidad 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.

Existen casos en que los sujetos de la relación laboral jurídicamente no son el titular (persona física) en un extremo y el trabajador en otro, sino el órgano (persona moral) y el trabajador.⁴⁷

La distinción entre el órgano y su titular, radica en que el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, siendo que el segundo es una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que ejerce sobre éste, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses y del suyo propio.

La Constitución Federal, en el capítulo denominado de las responsabilidades de los servidores públicos, precisa en el artículo 108: "...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que

⁴⁷ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático, 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 1995, p. 81.

esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...”.

En concreto, podemos señalar que el titular es una persona física, es decir, un ser humano que puede ir variando sin que afecte la continuidad del órgano, su voluntad es la que pone en movimiento el orden jurídico y realiza los fines que una comunidad se ha propuesto.

Un órgano jurídico representa una esfera abstracta de competencia, es una creación legal, que se mantiene en vigor hasta que una nueva disposición del mismo carácter cambia los supuestos ya dados.

10. Estado patrón

Con anterioridad hablamos del patrón como sujeto de la relación de trabajo, ahora analizaremos al Estado en su condición de patrón, el maestro Alberto Trueba Urbina, indica que “... el Estado mexicano es patrón cuando emplea el servicio de trabajadores en actividades económicas de carácter empresarial o para la realización de sus propios fines políticos. En el primer caso, sus relaciones se rigen por las leyes del trabajo, en tanto que en el segundo por la legislación burocrática”.⁴⁸

“... 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 puede asimilar al factor capital en relación con el factor trabajo. En cambio, sí 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 este ejercicio”... “El estado asume el carácter de

⁴⁸ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo (Teoría Integral). Ed. Porrúa, México, 1971, p. 606.

patrono respecto de los servicios que no constituyen ejercicio de poder público ni sean un medio indispensable para ese ejercicio, sino actividades de producción encaminadas a satisfacer necesidades de orden económico.”⁴⁹

La naturaleza jurídica del Estado como patrón ha sido confirmada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien sostiene que “...el Estado patrono, puede pedir amparo contra el tribunal de Arbitaje, señalando que el propio Estado, autolimitando su soberanía, crea derechos públicos subjetivos en beneficio de los particulares, con quienes tiene relaciones de carácter Jurídico, colocándose en el mismo plano que los propios particulares, para dirimir sus conflictos de intereses, litigando ante un organismo que en rigor es jurisdiccional. En otros términos, cuando el estado no hace uso sobre de su soberanía, sino que limitándola, sujeta la validez de sus actos a las decisiones de un organismo capacitado para juzgar de ellos, resulta equitativo, lógico y justo, que tenga expeditas las mismas vías que sus colitigantes, para que, ante la jurisdicción creada en defensa de sus intereses, use los recursos tanto ordinarios como extraordinarios equivalentes para ambas partes”.⁵⁰

Por lo tanto, si al Estado se le otorgan los derechos y beneficios que las leyes establecen a los patrones ordinarios, también es lógico que se le impongan los deberes y obligaciones establecidos a éstos.

Independientemente de la jurisdicción laboral a que se someta el Estado, su calidad de patrón, es indiscutible, pero ha originado una discusión sobre la relación del Estado con sus trabajadores, pues se sostiene que no debe compararse con la relación laboral entre una empresa y sus obreros, pues el fin que el Estado persigue no es de carácter económico sino de beneficio social.

⁴⁹ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa. México, 1993, p. 631

⁵⁰ Cfr. Apéndice de Jurisprudencias del Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época, México, 1995, vol. II, tesis p. 875.

“El estado Mexicano conforma poderes y éstos tienen una función que requiere de la presencia de los trabajadores. Por lo tanto dichos poderes son sujetos de derechos y obligaciones, tiene personalidad jurídica, representantes legales, bienes patrimoniales, lo que en materia laboral, constituye la calidad de patrón y además, porque el trabajador que presta sus servicios al Estado, lo hace de manera personal, subordinada y con el propósito de obtener un salario o sueldo por lo que no podría ser una persona moral la que prestara este servicio sino siempre se trata de personas físicas.

En la relación del Estado con sus trabajadores, no existe la suprasubordinación, sino una relación de trabajo, es decir, un derecho de protección entre desiguales.⁵¹

11. Poderes de la Unión

Para entender el concepto Poderes de la Unión es necesario señalar el concepto de Estado Federado: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los estados (artículos 39 y 41).

Los Poderes de la Unión, son los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial federales.

Se entiende por Poder Ejecutivo, el poder público, ejercido en interdependencia con las funciones legislativas y jurisdiccionales, a través de la

⁵¹ Apuntes de la clase de Derecho Burocrático, impartida por el Mtro. Enrique Larios Díaz, en la Facultad de Derecho de la UNAM, 2003.

actuación de un conjunto de órganos de autoridad jerárquicamente estructurados y se manifiesta en actos de autoridad de carácter administrativo, los cuales son concretos, particularizados e individualizados.

El Poder Ejecutivo, también llamado administrativo, comprende la función pública que se traduce en múltiples actos de autoridad, sin que su motivación y finalidad se fundamente en la existencia de un conflicto o controversia jurídica, ni en la solución respectiva.

Es el órgano al que le corresponde la función de Gobierno y la Administración Pública Federal y es considerado como la función pública distribuida en órganos del Estado que se encuentran vinculados en una estructura sistematizada y en un cuadro de relaciones jerárquicas.

El Poder Ejecutivo radica en un sólo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y su investidura deriva de la voluntad popular, y como supremo órgano ejecutivo del Estado se le confía la función administrativa y se encuentra investido con la facultad de nombrar a sus inmediatos colaboradores para el despacho de los diversos ramos de la administración pública.

Respecto del Poder Judicial Federal tenemos que en la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito se deposita el ejercicio del Poder Judicial. En los ámbitos de su competencia desarrolla dos funciones jurisdiccionales: la judicial propiamente dicha y la de control constitucional.

Cuando realiza la función judicial actúa como un juez que resuelve un conflicto de derecho: civil, administrativo, penal, entre otros, mientras que en el ejercicio de la función de control constitucional actúa como mantenedor y protector del orden instituido por la Constitución y establece una relación política, de poder a poder, con las demás autoridades del Estado, sean federales o locales.

En cuanto al Poder Legislativo Federal podemos señalar que el Congreso, que se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, se deposita el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, cuya tarea fundamental consiste en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales denominadas leyes y que por emanar de él asumen un carácter formal.

El Congreso deriva su existencia, facultades y funcionamiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y aunque la tarea legislativa sea su facultad primordial, también desarrolla funciones que pueden clasificarse como político-administrativas y político-jurisdiccionales. En otras palabras, la Constitución otorga al Congreso de la Unión facultades legislativas, político-administrativas y político-jurisdiccionales que se traducen en leyes, decretos y fallos respectivamente.

12. Poder Legislativo

“El poder legislativo federal se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Este Poder tiene la facultad de reformar, con la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para adecuarla a la cambiante realidad social de nuestro país; además, es el encargado de elaborar y modificar las leyes que tienen aplicación en él. Estas funciones están encomendadas a los diputados y senadores, los cuales son electos mediante el voto de los ciudadanos mexicanos mayores de 18 años. En México contamos con 500 diputados y 128 senadores. Las Cámaras en las cuales se reúnen éstos funcionan durante dos periodos de sesiones al año. En los periodos intermedios, denominados de receso, funciona un órgano denominado Comisión Permanente, integrado por 19 diputados y 18 senadores. Los legisladores elaboran proyectos de leyes y reformas, estudian los proyectos que les envía el presidente de la República, o bien, los que les hacen llegar las Legislaturas de los Estados. Una vez discutidos, y en su caso aprobados por las dos Cámaras, estos proyectos se remiten al Ejecutivo, quien sí no tuviere observaciones que hacer, los debe publicar inmediatamente”.⁵²

⁵² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Qué es el Poder Judicial de la Federación. México, Consejo de la Judicatura Federal, 2005, p. 24-25.

Nuestra Constitución, en su artículo 49, establece la división de poderes, que hoy debemos entender como una separación de funciones.

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

En nuestro particular punto de vista, en la actualidad se siguen nuevas pautas para reorientar la actividad estatal; una división estricta de poderes se hace difícil de concebir si no es a través de una interpretación que permita la colaboración entre los órganos que ejercen el poder.

Poder “Viene del latín *potere*, que significa poder, imponerse, capacidad”.⁵³
Legislativo “Deriva del latín *legislador*. 1. Es un adjetivo que se aplica al derecho o potestad de hacer leyes. 2. Aplícase al cuerpo o código de leyes.

Así, al conjuntar los términos poder y legislativo nos referimos al poder en que reside la potestad de hacer y reformar leyes”.⁵⁴

En un principio, hablar de poder legislativo significaba una separación estricta de poderes. Con una visión más amplia, entendemos a este poder como un órgano legislativo encargado de llevar a cabo diferentes funciones, puesto que el poder es uno solo e indivisible, el cual para su ejercicio se separa de diferentes órganos, entre estos el legislativo, el cual tiene encomendada preponderantemente la función legislativa que es la potestad de hacer y reformar leyes.

⁵³ PORRÚA, Miguel Ángel. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. México, 1997 p. 741.

⁵⁴ Idem. supra nota 30, p.751.

En este sentido, el órgano legislativo tiene encomendada no sólo la facultad de creación, modificación y derogación de las leyes que atañen a su propio funcionamiento y de las que regulan la vida en sociedad dentro de su ámbito de competencia, sino que además tiene asignadas otras actividades fundamentales para el desarrollo de la voluntad popular.

Las características esenciales que identifican a nuestro Poder Legislativo lo colocan como un órgano colegiado, representativo, bicameral, el cual realiza sus facultades en periodos denominados legislaturas y con una variada atribución de funciones entre las que podemos destacar la legislativa, la de control, las jurisdiccionales y las deliberativas.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

En este capítulo explicaremos los antecedentes históricos relativos al Poder Legislativo Federal, así como la evolución de nuestra constitución y la inclusión del artículo 123 constitucional en ella, además de los antecedentes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

1. Fundación de la Cámara de Diputados

Al triunfo del Plan de San Luis y verificadas las elecciones constitucionales para la Presidencia de la República, que favorecieron al iniciador del movimiento revolucionario, fue la XXVI Legislatura, calificada como renovadora, la que cumplió dignamente las funciones del Poder Legislativo trastocadas por la dictadura porfirista.

La elección legislativa de 1912 fue de las más limpias de nuestra historia parlamentaria, al lado de entusiastas maderistas, también llegaron diputados de franca oposición. El Colegio Electoral fue presidido por Juan Sánchez Azcona y lo conformaron diputados del antiguo "Club Democrático Bénito Juárez", que fundara en 1905 Francisco I. Madero.

Al conocerse el asesinato del senador Belisario Domínguez, la Cámara de Diputados, por voz de José María de la Garza, exigió una explicación oficial enfrentándose al Ejecutivo; además se nombró una comisión investigadora que recabó pruebas y rindió su informe; la Cámara de Diputados exigió garantías con la advertencia que de no obtenerlas se instalaría en otro lugar de la República. La respuesta de Victoriano Huerta fue el envío de policías al recinto del Congreso.

El Senado, al conocer los hechos anteriores y en solidaridad con la Cámara de Diputados, acordó su propia disolución.

Luego de la noticia del asesinato de don Francisco I. Madero, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, publicó el 26 de marzo de 1913 el Plan de Guadalupe, que ofrecía restaurar el orden constitucional, castigar la usurpación y el crimen.

La gesta revolucionaria que arrojó al traidor de la silla presidencial, abrió una nueva etapa en la historia de la Cámara de Diputados. Fue la época de las reivindicaciones populares, además de que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista convocó a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857 y que derivó en la redacción de un nuevo texto constitucional, por lo que el primero de diciembre de 1916, bajo la presidencia del diputado Luis Manuel Rojas se reunió la Asamblea de representantes electos para este fin.

La jornada se caracterizó por los prolongados y en ocasiones reñidos debates que tuvieron como escenario la ciudad de Querétaro. Hubo artículos de la Constitución que determinaron brillantes intervenciones, especialmente del 27 y 123. Finalmente el 31 de enero de 1917 se efectuó la sesión de clausura y el 5 de febrero se promulgó la Constitución que actualmente está en vigor.

La XXVII Legislatura funcionó con tres bloques: derechas, izquierdas y constituyentes. Los primeros integrados por una minoría. Las mayorías eran de la izquierda con el Partido Liberal Constitucionalista, en el que se encontraban varios legisladores que intervinieron en el Constituyente. Tanto derechas como izquierdas, coincidían a veces con el gobierno y en ocasiones intervenían en su contra, censurándolo.

En el seno de esas legislaturas se movía la acción de dos grandes partidos revolucionarios: Liberal Constitucionalista (PLC) y Cooperatista. Ambos actuaban

conforme a sus respectivas plataformas doctrinales y llevaron nutrida representación a los escaños de la Cámara.

A los legisladores en 1929, 1938 y 1942 (integrantes de las Legislaturas XXXIII, XXXVII y XXXVIII, respectivamente), tocó la misión de intervenir en tres de los hechos legislativos más notables de nuestra historia política contemporánea: la declaración de la Autonomía de la Universidad Nacional de México, la nacionalización de la industria petrolera y la suspensión de garantías con motivo del estado de guerra por la segunda conflagración mundial.

La XLIII Legislatura, por iniciativa del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, aprobó una reforma a la Constitución de singular trascendencia: la incorporación de las mujeres a la ciudadanía que, a su vez, les permitió desempeñarse como legisladoras. Fue Aurora Jiménez de Palacios la primera diputada, y tras ella otras destacadas políticas como, Martha Andrade de Del Rosal, Macrina Rabadán, Graciana Becerril, Virginia Soto y Aurora Arrayales.

Liquidado el militarismo, las Legislaturas postrevolucionarias al interpretar los anhelos de transformación del pueblo, acogieron iniciativas presidenciales; a su vez, generaron proyectos de trascendencia económica y social, como la Reforma Agraria, durante el gobierno del general Lázaro Cardénas; las leyes integradoras de la unidad nacional con Ávila Camacho, así como el proceso de reestructuración económica impulsados por el Presidente Miguel Alemán Valdés.

El juego parlamentario plural en la Cámara de Diputados, ha cobrado relieve durante las últimas legislaturas. Sus avances corresponden al perfeccionamiento de las instituciones democráticas y al mayor impulso a la cultura política en favor de grandes sectores de la población.

La vida política de México se ha enriquecido en las últimas décadas. Con base al sistema mayoritario, en 1963 se establecieron los diputados federales de partido para ampliar la representación nacional, sistema que se complementó con

la reforma legal de 1973, y que en 1977 se sustituyó por el de representación proporcional.

Las reformas constitucionales promovidas por el Presidente Miguel de la Madrid, culminaron con la ampliación de las minorías en el Congreso de la Unión, mediante el aumento de 100 a 200 diputados que eligieron con base en la proporción de votos obtenida por los partidos, adicionales a los 300 diputados de mayoría que se conservan en el mismo número, para conformar una cámara de 500 legisladores.

La reforma política integral llevada a cabo durante el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, incluyó la creación constitucional de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal, compuesta por ciudadanos electos directamente por el voto popular, a cargo fundamentalmente de expedir reglamentos de política y buen gobierno para la capital del país.

En la actualidad son ocho los partidos políticos con registro representados en el seno de la Cámara de Diputados, mismos que forman la representación nacional en este cuerpo colegiado: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido del Trabajo (PT), el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), el Partido Alianza Social (PAS), y Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional (CDPPN).

2. Instauración de la Cámara de Senadores

Los primeros antecedentes de la formación del Senado en nuestro país los podemos encontrar durante la época prehispánica, en las primeras formas de representación en instituciones de carácter colectivo en las que se tomaban decisiones importantes.

En lo respectivo al Senado en México, un antecedente también importante lo podemos localizar durante el desarrollo de las Cortes de Cádiz, que culminarían en la Constitución que regiría tanto para la Monarquía Española, como para los territorios que se encontraban bajo su dominio. En el proceso de los debates de la Constitución de Cádiz, distintos proyectos incluían la existencia de un poder legislativo integrado por dos Cámaras, donde una haría las veces de Cámara alta semejante al modelo Británico.

En el año de 1810, al dar inicio el movimiento de Independencia en nuestro país y concretamente con la convocatoria de José María Morelos y Pavón a realizar un Congreso Constituyente, se comenzaron a discutir con mayor intensidad, las formas que adoptaría la organización de los poderes en la nación, lo que vendría a conformar la Constitución de Apatzingán en 1814. En ella, se esbozaba instituir la representación nacional dándole a cada provincia un número igual de representantes en el Congreso.

En 1823 se convocó a un Congreso Constituyente, en el que fue cobrando fuerza la idea de que el Poder Legislativo debería estar compuesto por dos Cámaras: una integrada con base en el número de habitantes y otra formada por igual número de representantes de los nacientes estados. Diputados y Senadores, respectivamente.

El Acta y la Constitución de 1824 establecieron la división y separación de los poderes públicos, la organización del Legislativo y el Judicial como entidades fuertes y autónomas, y la independencia de los estados limitada por el interés superior nacional.

En octubre de 1835 la Constitución de 1824 fue abrogada y sustituida por las Leyes Constitucionales que, con un sistema centralista, mantuvieron la existencia de la Cámara Alta, pero deformada en un organismo aristocratizante y nulo. La Constitución de 1857 fue terminante y llevó a la supresión del Senado, teniendo estipulado en su artículo 51 que el poder legislativo fuese unicamaral.

En 1867 el presidente Benito Juárez propuso al Congreso nuevamente el restablecimiento de la Cámara de Senadores para propiciar un equilibrio adecuado del poder en un sistema federalista, sin que su planteamiento prosperara.

Pasaron once años para que, durante el Gobierno del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, nuevamente se presentara la propuesta. Afirmaba que en una República Federal son necesarias dos Cámaras que combinen en el Poder Legislativo los elementos popular y federal. La Cámara de Diputados, por su elección en número proporcional a la población representa por sí mismo el "elemento popular", y un Senado, compuesto de igual número de miembros como estados existen, vendría a representar el "elemento federativo".

Estos argumentos rindieron sus frutos cuando el 13 de noviembre de 1874 el Senado de la República fue restaurado e inició sus trabajos a partir de la apertura del Congreso el 16 de septiembre de 1875.

A partir de entonces la función del Senado ha tenido diversos cambios, la revolución de 1910 llevaría de nueva cuenta a una reorganización del poder político, pero en la conformación del Congreso Constituyente de 1917, se reafirmó la necesidad de contar con un Poder Legislativo Bicameral y con ello, se validó la existencia del Senado de la República.

Con la nueva Constitución de 1917, la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Legislatura de cada estado era quien declaraba electo al que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos. Asimismo, por cada Senador propietario, se elegía a un suplente. El periodo de ejercicio de los senadores era de cuatro años. La Cámara de Senadores se renovaba por mitad cada dos años.

Posteriormente, en 1933 fue introducida una ampliación al periodo del encargo de los senadores, para quedar en seis años.

En 1996 con la reforma Constitucional se dio una nueva conformación a la Cámara de Senadores, misma que rige hasta nuestros días. Actualmente el Senado se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría.

Los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Además, se conserva la disposición de renovar al Senado de la República en su totalidad cada seis años.

En México, el Senado de la República, desde la Constitución de 1824, es un cuerpo legislativo con funciones y características propias que velan por la permanencia del pacto federal. El Senado de la República coloca en igualdad a los Estados federados, independientemente de su extensión geográfica, población o importancia económica.

3. Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda

Podemos encontrar los antecedentes de la Contaduría Mayor de Hacienda desde 1190 en la Corte de Cuentas de Francia, cuando un edicto de Philippe Augusto II menciona el proceso de rendición de cuentas públicas al rey y a su corte, que representaba al soberano.

Otro antecedente remoto lo encontramos en la Cámara de Comptos de Navarra, el cual es el tribunal de cuentas más antiguo de España y uno de los que primero surgieron en Europa. Debe su fundación al rey Carlos II de Navarra quien en 1365 quiso poner orden en las cuentas reales mediante la creación de esta institución a la que otorgó amplias competencias.

Posterior a lo anterior es el Tribunal Mayor de Cuentas, el cual se remonta al siglo XV, bajo el reinado de Fernando II e Isabel los reyes católicos. Su implementación se debió a la excesiva concentración de trabajo en la Contaduría Mayor de Cuentas, imposibilitando el análisis de todos los gastos realizados por las instituciones españolas.

Posteriormente fue instituido este órgano de control en la Nueva España en el año 1519, teniendo como propósito primordial la revisión de los gastos de expedición de Hernán Cortés y particularmente, sobre los ingresos que iba obteniendo. Su instalación habría quedado efectuada para el año de 1524, cuando por vez primera los emisarios de la corona enviaron al “quinto real” o 20% de las ganancias obtenidas en oro, plata, piedras preciosas y objetos valiosos. Todas sus actuaciones estarían regidas por los mismos procedimientos que aplicara en España la Contaduría Mayor de Cuentas del Reino de Castilla.

El Tribunal Mayor de Cuentas funcionó durante tres siglos, y no fue hasta el 4 de octubre de 1824 que nuestra Carta Magna estableció la facultad exclusiva del Congreso General para fijar los gastos generales de la nación, establecer las contribuciones necesarias, determinar su inversión y tomar anualmente las cuentas de Gobierno.

Transcurridos los años el órgano encargado de vigilar e integrar las cuentas generales de la nación siguió siendo la Contaduría Mayor, hasta que un proyecto de reformas a las Siete Leyes Constitucionales, contempló, en uno de sus preceptos finales, la reimplantación del Tribunal Mayor de Cuentas. Serían las Bases Orgánicas de 1843, las primeras en retomar la idea de semejante proyecto reformador, al establecer facultades precisas para que fuese el Congreso quien vigilara los gastos públicos. Sin embargo esta disposición no llegaría a reflejarse en su texto pues sería hasta diez años más tarde, en 1853 cuando se promulgara un decreto por medio del cual se tratase de hacer parte de la vida pública de la nación, a la función de vigilancia sobre la hacienda del gobierno, restableciendo para ello al Tribunal Mayor de Cuentas, quien contaría, como parte de su

estructura del auxilio de la Contaduría Mayor de Hacienda. Es por eso que se ubica su creación dentro del margen de vigencia de las Bases Orgánicas de 1843.

En el año de 1896 se expide la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que amplía sus facultades, misma que fue derogada en 1904 al expedirse la segunda Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Al promulgarse la Constitución de 1917, se establece la facultad del Poder Legislativo de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y sus funciones.

El 28 de noviembre de 1995 el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad consistía en crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación.

Ante las constantes transformaciones que sufriera la sociedad mexicana fue necesario plantear una nueva reforma al texto constitucional para tratar de adecuar la práctica fiscalizadora a las nuevas exigencias sociales, políticas y económicas de la Nación. Para ello se procedió a la sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda por una nueva Entidad de fiscalización que fuese capaz de efectuar el control y vigilancia de los recursos públicos mediante la modificación de su estructura y el fortalecimiento de sus bases a través de la implementación de nuevas y más amplias facultades.

La creación de dicha institución fue planteada desde el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, cuando a propuesta de algunos diputados pertenecientes a diferentes grupos parlamentarios, se presentaron varios proyectos de reforma, que no sólo buscaron la modificación de la actual Constitución, sino que inclusive aspiraban a la elaboración de una nueva legislación secundaria que legitimase el desempeño de la propia Institución. Sin embargo esa tarea no sería fácil, dado que en un principio las disputas entre las

fuerzas políticas obstaculizarían el desempeño de los comisionados a efectuar la reforma.

Precisamente para devolver la certidumbre a su existencia se recurrió a una reforma que no sólo se abocó al cambio de denominación o imagen, sino que se extendió hacia la consolidación de una nueva y mayormente facultada institución que verdaderamente se ocupara de ejercer un control legislativo sobre las finanzas públicas en México. La implementación de una Entidad Superior de Fiscalización también respondió a las manifestaciones previstas alrededor del mundo, convirtiendo a la fiscalización en una práctica necesaria para toda aquella nación que precie de considerarse democrática.

Luego de llegar a un acuerdo, las iniciativas de los distintos grupos parlamentarios, incluyendo la propuesta por el Presidente, serían dictaminadas en forma conjunta y tras aprobarse el dictamen correspondiente, el día 30 de julio de 1999 sería publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional.

Resulta preciso aclarar que los propios artículos transitorios de la reforma señalaron que no obstante la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en la Entidad Superior de Fiscalización a partir del 1 de enero de 2000, la revisión de la cuenta pública y demás funciones de fiscalización se llevarían a cabo a partir de la cuenta pública del año 2001 que debía ser presentada hasta el mes de junio de 2002.

A esta reforma puede considerársele como un gran acierto histórico que permitió la actuación del órgano técnico auxiliar del Poder Legislativo, pues lo dotó de autonomía técnica, material, financiera, y de gestión, todas ellas indispensables para verificar e informar con oportunidad a la ciudadanía de la fiabilidad de la rendición de cuentas y de la medida en que los programas y acciones gubernamentales cumplen con su sometido social, así como las irregularidades y de la falta de probidad o transparencia en la gestión pública.

4. Revolución de 1910

Diversos autores coinciden en que la Constitución de 1917 es el resultado del primer movimiento social que vio nacer el siglo XX. De hecho, se considera que la Constitución Mexicana de 1917 por primera vez en la historia de las Constituciones del mundo, establece los puntos básicos de la reglamentación de derechos de los trabajadores. Además, se afirma que ésta es la expresión de aquella lucha armada de 1910, y por ende, es la voluntad de la nación de hacer justicia a la clase trabajadora.

Para Dávalos Morales “éste orgullo nacional ha llevado a varios autores a manifestar que los derechos sociales aprobados en Querétaro, dieron contenido al Tratado de Paz de Versalles de 25 de junio de 1919, a la Declaración Rusa de 16 de enero de 1918 y a su Constitución de julio del mismo año, así como a la Constitución Alemana de Weimar de 31 de julio de 1919.”¹

Pero independientemente de que si nuestro catálogo de derechos sociales inspiró a otros países para hacer lo mismo en su derecho interno, lo cierto es que en México vino a consagrar la protección mínima de que debe gozar la clase que siempre ha vivido oprimida, vino a dar satisfacción a sus necesidades y cabida a la justicia social.

“El movimiento social que dio origen a la Constitución de 1917 pretendió dotar de derechos mínimos a la clase trabajadora, pero no sólo eso, sino que dicho movimiento rompió con el pasado y llevó al pueblo a darse una Constitución que estuviera de acuerdo con su manera de ser, vivir y pensar.”²

¹ Cfr. DÁVALOS MORALES, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 1991, p.46.

² CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 11ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998. p. 9.

Debemos tener en cuenta que los derechos de los trabajadores, no sólo en México, sino en todo el mundo habían sido transgredidos, obligando a los trabajadores a realizar largas jornadas de trabajo y sin la justa remuneración. Es por eso que el constituyente de 1917 trató de incluir en la Constitución derechos básicos para los trabajadores.

“Pero, ¿cuál es el origen de un movimiento que alcanzó tales dimensiones?.

Para conocer sus causas es necesario remontarse al Porfiriato, época en que se distingue una etapa de pacificación y otra de avance tecnológico. De la primera podemos decir que el General Porfirio Díaz hizo de la represión una práctica constante, porque cualquier levantamiento en contra del gobierno era extinguido, incluso, con el fusilamiento de sus dirigentes. Cabe mencionar tan solo las huelgas de Cananea y Río Blanco que fueron reprimidas con lujo de violencia, y todo por exigir al gobierno mejores condiciones laborales. Además, Díaz pacificó no solo por medio de las armas, sino mediante la política de conciliación, misma que tuvo por objeto, satisfacer algunas de las demandas principales de los grupos en pugna.”³

Debemos tener en cuenta que durante el Gobierno de Porfirio Díaz, existió una especie de esclavitud, toda vez que las personas eran secuestradas en Estados como Sonora y llevadas a Yucatán para trabajar en los campos de Henequén pertenecientes a empresas norteamericanas, dichas personas (hombres, mujeres y niños) eran nombradas no como esclavos, sino como “gente” u “obreros” y obligadas a trabajar durante jornadas inhumanas que alcanzaban hasta las dieciséis horas, amén de que su trabajo era por poco no remunerado. El escritor norteamericano Jhon Kenneth Turner relata la forma en que secuestraban a las familias yaquis de Sonora para ser llevadas a los campos henequeneros de

³ DE LA TORRE, Ernesto. Historia Documental de Trabajo. Tomo III, 3ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1984, p.34.

Yucatán.

“Sabía que esta orden se estaba cumpliendo y que cientos de familias eran recogidas cada mes para ser enviadas al exilio; pero ¿qué suerte les esperaba al final del camino? La respuesta era siempre vaga, indefinida, nada satisfactoria. Aún los mexicanos mejor informados de la metrópoli no podían decirme nada. Después que los desterrados yaquis embarcaban en el puerto de Veracruz caía el telón tras ellos. Fui a Yucatán para presenciar, si era posible, el acto final del drama de la vida del yaqui... y lo presencié...”⁴

Respecto del avance tecnológico, podemos decir que fue la inversión de capital extranjero lo que permitió una evolución en éste sector.

Pero hay que resaltar que durante su mandato, Porfirio Díaz repartió dádivas, propiedades y favores a amigos y familiares, dejando en total abandono a otros grupos, los más vulnerables de la sociedad, obreros y campesinos principalmente. No obstante, los beneficios que trajo su política de pacificación (estabilidad en el país) y la apertura económica (progreso tecnológico), el trato injusto que se dio a los trabajadores no puede disculparse.

Ahora que conocemos un poco más de esta etapa histórica, podremos entender las causas que dieron origen a la Revolución de 1910 y que Jorge Carpizo engloba en ocho principales puntos:

1. El régimen de gobierno en el cual se vivió al margen de la Constitución.
2. El rompimiento de ligas del poder con el pueblo que dio por resultado la *deplorable* situación del obrero y del campesino.
3. La ocupación de los mejores trabajos por extranjeros.
4. El gobierno central, donde la única voluntad fue la del Presidente.

⁴ KENNETH TURNER, Jhon. México Bárbaro. 6ª ed. Ed. Porrúa, 1995, p. 23.

5. La inseguridad jurídica en que se vivió, donde el poderoso todo lo pudo, y al menesteroso la ley le negó su protección.
6. El uso de la fuerza tanto para reprimir las huelgas, como para aniquilar a un pueblo o a un individuo.
7. Haberse permitido una especie de esclavitud dónde las deudas pasaban de padre a hijos, de generación en generación.
8. Intransigencia política que se presentó en la negación rotunda a cambiar al vicepresidente para el periodo de 1910-1916”.⁵

De modo paralelo a este descontento fueron siguiendo personajes que preocupados por la situación política, económica y social que se vivía en el país, decidieron organizarse en grupos y condensar sus ideas en documentos que más tarde serían la pauta para incluir en el texto constitucional derechos mínimos para trabajadores y campesinos entre esos documentos sobresalen el Programa del Partido Liberal, el Plan de San Luis de 5 de octubre de 1910, que encierra como pensamiento social la restitución de tierras a los poseedores indígenas que injustamente habían sido despojados de las mismas; el Plan de Ayala de 28 noviembre de 1911, lanzado por Emiliano Zapata una vez que Madero llegó al poder y no implementó reforma social alguna. Su importancia radica en el análisis que hace del problema agrario, y finalmente el Plan de Guadalupe.

Dentro de los primeros años del movimiento armado y hasta antes de la promulgación de la Constitución de 1917, gobernadores y jefes militares de los Estados, se dieron a la tarea de elaborar leyes de contenido laboral, y debido a su importancia comentamos algunas a continuación.

En Aguascalientes se estableció el descanso semanal, la jornada máxima de ocho horas y se prohibieron las reducciones al salario. En Coahuila se creó una Sección del Trabajo dentro de los Departamentos Gubernamentales y se promulgó la Ley del Trabajo que incluyó capítulos relativos a accidentes de trabajo,

⁵ Cfr. CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Op. cit. p.17.

conciliación y arbitraje y participación de los beneficios de las empresas. En el Distrito Federal sobresale el Proyecto de Ley sobre el Contrato de Trabajo, pero no obtuvo los resultados esperados por quedar dentro de los moldes del Derecho Civil.

5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (CPEUM)

“La Constitución de 1917, en su texto original, 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, podían legislar en materia de trabajo; sin embargo, la reforma al artículo 73, fracción X, y el artículo 123 de la Constitución, reservó al Congreso de la Unión la materia del trabajo ordinario, entre patronos que llamaremos comunes y sus trabajadores...”⁶

En 1920, se intentó crear una “Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo”, también 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 2º que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por leyes del servicio civil.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue en el sentido de que se excluyera a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 constitucional, toda vez que éste 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

⁶DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho mexicano del Trabajo. Tomo I, 16ª ed., Editorial Porrúa, México 1999, p. 629.

empleados que de él dependen.⁷

“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.”⁸

De esa legislación cabe resaltar que los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo y Puebla, que incluía en su reglamentación a los trabajadores de dichas entidades federativas y municipios. Algunas otras leyes excluyeron expresamente a los servidores públicos como fueron los estados de Tabasco, Veracruz y Yucatán.

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

“Artículo 73: El congreso tiene facultad:

... X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito, para establecer el Bando de Emisión Única, en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para el Banco de Emisión Única, en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes de 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 ferrocarriles y demás empresas de transporte, amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, y por último, los trabajadores ejecutados en el mar en las zonas marítimas en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

⁷ Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXV, p. 918.

⁸ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. 6ª ed., Ed. Porrúa, México, 1981 p. 157

“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.

... XXIX. 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 enfermedad 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 citada, ha sufrido modificaciones posteriores y actualmente su texto es el siguiente:

“... X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, 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;...”.

La Constitución de 1917 introdujo una serie de modalidades en cuanto a las relaciones 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 denominados “juicio político” ante el Congreso de la Unión.

6.- Artículo 123 Constitucional

De conformidad con las Adiciones al Plan de Guadalupe expedidas en el Puerto de Veracruz el 12 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza convocó al pueblo mexicano, a través de un Decreto de fecha 22 de septiembre de 1916, para

la elección de diputados constituyentes que reunidos en la ciudad de Querétaro, a partir del primero de diciembre del mismo año, consideraran el texto de una nueva Constitución Política.

El 19 de diciembre de 1916, en el seno del Constituyente de Querétaro se inició la discusión del artículo quinto, dándose lectura al dictamen de la Comisión de Constitución.

El derecho de asociación se reconoce como un derecho natural del hombre, se extinguen las deudas de los trabajadores por razón de su trabajo, se prohíbe que las deudas contraídas por los asalariados sean exigidas a los miembros de su familia; se prohíben las tiendas de raya, etcétera.

“El proyecto de capítulo contenía XXVII fracciones y se dio a conocer inmediatamente a Carranza, quien lo aprobó”.⁹ El mismo día 13 de enero fue leído al constituyente y fue turnado a la primera Comisión de Constitución para su estudio y dictamen.

En relación con el proyecto sobre trabajo elaborado por la Comisión ex-sede, se le asignó el título VI de la Constitución, denominándolo “Del Trabajo y de la Previsión Social” toda vez que, según el propio dictamen de la Comisión de Constitución, las disposiciones de dicho título se ocupaban de ambos ramos.

En el preámbulo se reconoció la facultad del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados para expedir leyes sobre trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, las cuales no podrían contravenir las bases establecidas en las fracciones correspondientes. Estas disposiciones regían el trabajo de obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos y de una misma manera a todo contrato de trabajo.

La primera Comisión de Constitución adicionó al proyecto del grupo

⁹ Op. Cit. p. 316.

presidido por Pastor Rouaíx, nuevos principios de suma importancia, tales como la prohibición a las mujeres y a los menores de 16 años para trabajar en labores peligrosas e insalubres; la prohibición para establecer, dentro de los centros de trabajo, expendios de bebidas embriagantes y casas de juego de azar; la prohibición de exigir las deudas contraídas por el trabajador y su familia hasta por una cantidad que no excediera de un mes de salario; la obligación de los patrones a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, pudiendo cobrar rentas no mayores del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas, obligación que se extendía no sólo a las empresas situadas fuera de las poblaciones, sino también a las negociaciones que dentro de las mismas ocuparan más de cien trabajadores; la necesidad de establecer servicios gratuitos de colocación; la elevación a rango constitucional, el patrimonio familiar de los trabajadores; la exigencia a los empresarios extranjeros de legalizar el contrato de trabajo del obrero mexicano ante la autoridad municipal competente y de obtener, del Cónsul del país al que habría de emigrar el asalariado, el visado correspondiente; el derecho de los trabajadores a la participación en las utilidades de las empresas y otras.

Una vez que el constituyente de Querétaro hubo dictado y sancionado el artículo 123, cambiaron los conceptos de la teoría constitucional, dado que es la Constitución Mexicana de 1917 el primer documento jurídico político que eleva a la categoría de norma constitucional los derechos de los trabajadores; respuesta a la injusticia que por décadas había abatido a los obreros.

El maestro Mario de la Cueva expresa sobre este hecho lo siguiente: “antes de estos años se dieron esfuerzos en defensa de los hombres, ocurrieron hechos y se expusieron ideas, pero no se había logrado una reglamentación que devolviera al trabajo su libertad y su dignidad, perdidos en los siglos de la esclavitud, de la servidumbre y del derecho civil de la burguesía, no se había declarado la idea que ha alcanzado un perfil universal: el derecho del trabajo son los nuevos derechos de la persona humana, paralelos y base sin la cual no son

posibles los viejos derechos del hombre”.¹⁰

El artículo 123 nace de las necesidades mismas del proletariado, que participa en la lucha revolucionaria iniciada en la lucha revolucionaria iniciada en 1910; en contra de la injusticia y la explotación, los líderes revolucionarios responden con medidas tendientes a resolver los problemas del trabajador mexicano, independientemente de la fracción o corriente política a que éstos pertenecieran. Sin embargo, unos pugnaron por reformas más radicales que otros.

El constituyente de Querétaro pretendió asegurar, por una parte, un mínimo de derechos del trabajador mexicano individualmente considerado, como el descanso semanal, el salario mínimo, la participación en las utilidades de las empresas, la estabilidad en el empleo, la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador, la duración del trabajo y, por otra, sentó la base para el ejercicio de los derechos colectivos, como el de huelga, de asociación profesional, de coalición, etcétera. Estableció, además, las normas generales sobre bienestar social y creó, por último, los tribunales de trabajo.

La consagración constitucional de los derechos del trabajador, como lo afirma Arnaldo Córdoba, no sólo es jurídica sino sobre todo política constitucional: “la cuestión obrera de hecho, aunque en teoría fuese terriblemente ambigua, se convertía así en una entidad que pasaba de lleno al campo del interés público, dejando de ser una mera relación entre privados”.¹¹

El mismo autor manifiesta que “el artículo 123 tiene en su origen una larga historia de lucha de los proletarios mexicanos por remediar su condición de explotados; sin embargo, las luchas y las presiones de los trabajadores no sólo desvirtuaron el sentido y el alcance del 123, sino que lo legitimaron como la manifestación más alta de la justicia social; en efecto, sobre la retórica moralista

¹⁰ Declaración de los Derechos Sociales, Prólogo de Mario de la Cueva, Selección de Felipe Remolina Roqueñí, Ediciones del V Congreso Iberoamericano del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, México, 1974, p. 36.

¹¹ CÓRDOVA, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. Ediciones Era, México, 1973, p. 231.

de muchos de los constituyentes, que pugnaron porque las demandas obreras se incluyeran en la Constitución, como una “obra piadosa”, quedó firme la impresión de que los obreros no habían hecho otra cosa que ganarse lo que buenamente les correspondía y que si no se les daba seguirían siendo o llegarían a ser un factor explosivo en las entrañas de la sociedad que se estaba reorganizando”.¹²

Por su parte Karl Loewenstein señala la existencia reciente de constituciones con un contenido eminentemente ideológico; situación que lo lleva a proponer una nueva clasificación de las constituciones en ideológicas, programáticas y utilitarias. Las primeras, dice el autor, “son verdaderos catecismos políticos, destacando del Estado social de bienestar”.¹³

Los sujetos de la relación jurídica, que suelen darse por la aplicación del artículo 123, son por una parte, la clase trabajadora y, por la otra, los detentadores de los medios de producción, los empresarios. El objeto del artículo 123 no es otro que la protección de la clase trabajadora en general y de los trabajadores individualmente considerados.

Por su parte el maestro De la Cueva, ha dicho que los derechos sociales son los nuevos derechos naturales del hombre, pues su base no es otra que las necesidades materiales de los seres vivos.

“Los derechos sociales, son el derecho de los hombres a conducir una existencia digna... Los derechos sociales, a diferencia de los individuales, imponen al Estado un hacer, una conducta positiva, que es doble: por una parte, cuidar de que el trabajo, cualesquiera que sea el lugar y la forma en que se preste sea tratado de conformidad con su dignidad y con los principios de la Declaración, y por otra, organizar las instituciones convenientes de seguridad social.”¹⁴

¹² Op. Cit. p.232.

¹³ LOEWENSTEIN, Kart. Teoría de la Constitución. Ediciones Aires, Barcelona, 1964, p. 212.

¹⁴ DE LA CUEVA, Mario. Síntesis del Derecho del Trabajo en México, Panorama del Derecho Mexicano. UNAM, México, 1965, p. 230.

El artículo 123 significó un paso más en la teoría jurídica; la modificación de ideas y conceptos, el avance del derecho, la clasificación del derecho en público y privado se enriquece con la concepción del derecho social. Es una novedad, desde el punto de vista técnico del Derecho Constitucional.

Se substituye un orden antiguo para dar satisfacción a las exigencias y aspiraciones de la clase trabajadora, aspiraciones que elevan no sólo a la categoría de preceptos jurídicos, sino que se consagran como preceptos fundamentales, sentando así, las bases para una nueva organización económica y social.

7. Proyecto de legislación burocrática del Presidente Lázaro Cárdenas del Río.

Durante los primeros meses de su gobierno luchó para acabar con los conflictos intergremiales, pues había sindicatos libres y sindicatos blancos, éstos estaban formados por los propios capitalistas o terratenientes con individuos que presentan para ello, a fin de hacer nugatorias las justas peticiones de los trabajadores.

El Departamento de Trabajo (en la actualidad Secretaría del Trabajo y Previsión Social) apoyó en todo a los trabajadores organizados hasta unificarlo y evitar los conflictos entre ellos mismos.

Esta unificación y este apoyo al trabajador produjo una saludable agitación, pues todos los males que callaba el obrero o todos aquellos que antes exponían sin resultado satisfactorio, empezaron a externarse y a resolverse favorablemente por las autoridades del Trabajo. Esto alarmó al capitalismo explorador y a los espíritus pusilánimes, quienes creyeron en un desquiciamiento de la economía nacional.

En unos cuantos meses del primer año de gobierno cardenista las autoridades del ramo conocieron de trescientas huelgas, que en su mayor parte fueron resueltas favorablemente. Fueron las más importantes las de la Campaña Hidroeléctrica de Morelia S.A. en Uruapan, Michoacán, Compañía de Combustibles de Agujita, S.A. en Palau y Nueva Rosita, Coahuila: la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, S.A.; los Trabajadores Agrícolas de la Hacienda de Manila, en la Comarca lagunera, la de la Industria del Petróleo, la de la Industria Eléctrica de Tampico; hubo otros movimientos, que si no comprendían tan número de afectados sí constituían un serio problema por los intereses que vinculaban o el espíritu, de justicia que los presidían.

Los industriales nacionales o extranjeros, grandes o pequeños, habían venido actuando sin sujetarse a ninguna ley, no obstante haberse expedido leyes y reglamentos beneficiosos para el trabajador. Los obreros tenían miedo a las huelgas por el justo temor de perderlas, dada la amplia protección que jueces penales daban a los capitalistas. El Presidente Cárdenas fue el primer gobernante en hacer cumplir el artículo 123 constitucional en cuanto concierne a los trabajadores.

Un sector numeroso de trabajadores venía quedando al garete sin garantías de ninguna especie en su trabajo: eran estos los empleados públicos, los burócratas al servicio del Estado. La llegada de un nuevo jefe a cualquier oficina provocaba ceses, casi siempre injustificados para agraciarse a sus favoritos, muchas veces ineptos.

Estos hechos acarrearán el desequilibrio económico de numerosas familias y había que evitarlo, garantizando la estabilidad y tal vez la inamovilidad de quienes trabajaban en las oficinas públicas.

Por esta razón se expidió el estatuto Jurídico de los empleados públicos, el 25 de septiembre de 1938, desde entonces los empleados gozan de garantías. Existe, sin embargo, un Tribunal que conoce de las quejas sobre incumplimiento y

faltas cometidas por los empleados que los puede cesar cuando resulten culpables.

En el gobierno del Presidente López Mateos se elevó al rango constitucional la Ley del Estatuto Jurídico.

8. Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión de 1937

La evolución de las normas que regulan la relación del servicio entre el Estado y sus trabajadores continúa hasta la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938.

La iniciativa del Ejecutivo buscó poner a salvo a los servidores del Estado de las contingencias electorales, asegurándoles la estabilidad en sus cargos y sus ascensos, basándose en su eficiencia y honorabilidad, así como también garantizar sus derechos de asociación para la defensa de sus intereses, satisfaciendo con ello una vieja y justa aspiración de los empleados del gobierno.

El dictamen que formularon las Comisiones respectivas del Senado de la República señaló "... que el empleado público, como asalariado factor de la riqueza social a la que aporta su esfuerzo intelectual o material, por lo que recibe una remuneración que lo coloca dentro de la categoría social de los que sólo tienen como patrimonio su capacidad de trabajo... el trabajador aludido, a pesar de tal característica, ha carecido de la protección del Estado y de la Ley en materia de trabajo y no ha gozado nunca de los derechos y prerrogativas que la revolución

ha conquistado para los demás trabajadores”.¹⁵

Estamos de acuerdo, hasta cierto punto con esta idea, porque efectivamente el otorgamiento de derechos laborales a los trabajadores del Estado no es una concesión, es más bien el respeto y reconocimiento que debe hacer la propia Ley de garantías mínimas que brinden protección a la clase trabajadora. Pero en lo que no estamos de acuerdo es en que ésta protección sólo se otorgue a unos cuantos trabajadores públicos, porque caemos en una especie de clasificación o división de este grupo. Indudablemente éste reconocimiento de derechos debía hacerse extensivo y no sólo constreñir a los empleados federales, porque justo es que los beneficios sean gozados por los demás trabajadores, por todos aquellos que componen la fuerza laboral del Estado.

Y es por ello que insistimos nuevamente en que lejos de incluir a todo tipo de trabajador y apreciar el verdadero progreso en lo que se refiere a la materia burocrática, sólo se está subdividiendo cada vez más. Y ahora la interrogativa en el sentido de ¿qué es lo que hace diferente a un trabajador público de otro?, la respuesta inmediata sería que quizá es la jerarquía, quizá el nivel de gobierno en el que se desempeñan, pero aún así, seguimos sosteniendo, específicamente en el caso de los trabajadores del Estado, qué tan trabajador es el individuo que se desempeña en la Administración Pública Federal, como lo es aquel que trabaja dentro de las entidades federativas, por lo que los dos y el trabajador en general, al hacer uso de su energía física e intelectual para desarrollar su respectiva actividad, deben tener la garantía de que su trabajo será protegido y respetado por la Ley.

En cuanto al dictamen elaborado por las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Trabajo y Segunda de Gobernación de la Cámara de Senadores se señalaba lo siguiente: “Al analizar la definición que como asalariados, da el

¹⁵ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Sesión celebrada el 21 de diciembre de 1937, p. 30.

Ejecutivo a los trabajadores que están a su servicio y a los que precisamente está limitado dicho proyecto, las Comisiones estimaron que son las mismas características y condiciones que guardan los servidores o empleados públicos de los demás Poderes, por lo que creen de justicia y así se propone en este dictamen, que se haga extensiva esta ley a dichos trabajadores, para abarcar a todo ese sector del Gobierno Federal con las clasificaciones que se establecen, toda vez que en concepto de las Comisiones sería lamentable e ilógico dejar al margen de esta propia ley esos núcleos numerosos e importantes de trabajadores al servicio del Estado, que constituyen una misma clase. El Ejecutivo indudablemente no los ha incluido, no por el desconocimiento de la amplitud o extensión del problema, ni tampoco por olvido de los derechos y programas de mejoramiento que les corresponden, sino que esta limitación de su proyecto de ley seguramente ha obedecido al respeto profundo que el Ejecutivo ha demostrado en sus relaciones con los demás poderes, pero toca al Senado, en cumplimiento de sus deberes legislativos y en afán de cooperación con el autor de la iniciativa, darle la generalidad y amplitud indispensables, escuchando las justas demandas de los demás servidores del Estado, tanto por las razones expuestas, como porque, de no hacerlo, vendrían inmediatamente después reformas, adiciones o estatutos especiales que denotarían una labor legislativa incompleta o trunca”.¹⁶

Decimos que es increíble porque es el mismo Poder Legislativo el que afirma que los trabajadores del Estado constituyen una misma clase y que por ello buscó, en atención a sus propias facultades darle a la iniciativa la “generalidad y amplitud” necesarias con base a las justas demandas de los demás servidores del Estado”, para evitar posteriormente reformas o estatutos especiales que solo pondrían en evidencia una “incompleta labor legislativa”, y de ahí lo sorprendente de dejar pasar por alto esta situación, porque con ello se deja abierta la posibilidad de recibir inconformidades de todos los demás trabajadores al servicio del Estado sucediendo lo inevitable: creación de estatutos y regímenes especiales.

¹⁶ Idem.

En cuanto al contenido del Estatuto podemos decir que a grandes rasgos proponía una definición de la figura de trabajador al servicio del Estado y se refería a él como toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de mandamiento que fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. Asimismo estableció que la relación de trabajo se entendía establecida entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores.

Del mismo modo, dividió a los trabajadores de base y de confianza. A la par de ello instituyó por un lado, la irrenunciabilidad de las disposiciones del Estatuto que beneficiaran a los trabajadores, y por el otro que la Ley Federal del Trabajo sería aplicada de manera supletoria. Y finalmente, enumeró los requisitos que debían llenar los nombramientos de los servidores públicos, fijó la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, reguló el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho a huelga, estableció además el Tribunal de Arbitraje para dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores y el procedimiento a seguir ante el propio Tribunal.

Para nosotros la importancia de este Estatuto radica en que marcó un paso decisivo en la historia del derecho del trabajo burocrático, porque permitió que los trabajadores al servicio del Estado obtuvieran derechos que habían perdido por la promulgación de la Ley Federal del Trabajo en 1931, dejándolos fuera de ella. Uno de esos derechos, quizá el más importante, era el ser considerados como verdaderos trabajadores y reconocer que la relación entre estos y el Estado es de naturaleza laboral, aunque debemos decir que también se eliminaron ciertos beneficios, específicamente los derechos de sindicalización y de huelga.

Respecto de éstos últimos Néstor de Buen afirma que su alcance resultaba absolutamente menor en comparación al que se derivaba del artículo 123 porque

del sindicalismo plural se pasaba al sindicalismo único y de un derecho de huelga vinculado a la consecución de mejores condiciones de trabajo por la vía de los contratos colectivos de trabajo, se pasaba a una huelga condicionada a declaraciones del Tribunal Federal competente con respecto a la violación por la autoridad de los derechos de los trabajadores, y solo estaba dirigida a obtener el cumplimiento de los derechos violados”.¹⁷

9. Reformas de 1941

El Estatuto Jurídico estuvo en vigor, tal como lo expidió el Presidente Lázaro Cárdenas hasta el año de 1941, en este año el Presidente de la República que ya lo era el General Manuel Ávila Camacho, promulgó un nuevo Estatuto, pero podemos decir que en realidad se trató únicamente de una reforma al que estaba vigente.

En efecto, el contenido general, la orientación política y social y el contenido jurídico del llamado nuevo Estatuto era enteramente igual al de 1938, con la única salvedad de que se adicionaron nuevos cargos o empleos a los llamados “de confianza”, es decir, para aquellos servidores públicos a los que en realidad no les es aplicable la protección del Estatuto, dado que pueden ser removidos libremente por los titulares.

En 1947 se aprobó un proyecto de reformas a este ordenamiento, y cabe señalar que tanto el Estatuto como las reformas fueron constantemente tachados de anticonstitucionales. Pero para los trabajadores al servicio del Estado éste desarrollo legislativo aunque fue significativo, todavía no era lo suficientemente protector de sus derechos laborales por lo que insistieron en que solamente elevando sus derechos a rango constitucional podrían estar seguros de que sus prerrogativas laborales serían respetadas.

¹⁷ DE BUEN, Néstor. Trabajadores del Estado en Iberoamérica. Ed. Porrúa, México, 1999.

10. Implantación del apartado “B” del artículo 123 constitucional

El progreso alcanzado por la legislación burocrática en nuestro país, así como el movimiento social de los trabajadores del Estado, se fue fortaleciendo y llegó a obtener, mediante presión constante, una meta superior: la incorporación detallada de los derechos de los trabajadores del Estado, del órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos y el derecho de la seguridad social, en la Constitución.

El 7 de diciembre de 1959 el Senado de la República recibió una iniciativa del Presidente de la República, en la que haciendo especial señalamiento de que se buscaba mantener y consolidar los ideales revolucionarios en lo referido a la justicia social, se pretendía incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. En los considerandos de la iniciativa se insiste en que los trabajadores al servicio del Estado no se encuentran en las mismas condiciones de los que prestan servicios a la iniciativa privada, en vista de que estos sirven para producir lucro, mientras que aquellos trabajan para Instituciones de interés general y son colaboradores de la función pública, no obstante la diferencia en su trabajo también debe ser tutelado, por lo que se estimaba necesario incluir esos derechos dentro del artículo 123.

Tal es el origen de la adición constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de diciembre de 1960, que comprende el apartado B del artículo 123, siendo Presidente de la República el Licenciado Adolfo López Mateos, como culminación del desarrollo del derecho sustantivo y procesal del trabajo burocrático en normas fundamentales.¹⁸

En la iniciativa en realidad se recogen las protecciones establecidas en el Estatuto que estaba en vigor, se reconoce la necesidad del funcionamiento del Tribunal de Arbitraje, aunque se dice asimismo que en el caso de los servidores

¹⁸ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Op. cit. p. 590.

del Poder Judicial Federal, será el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el que debe intervenir, para así salvaguardar su dignidad y decoro como órgano máximo de la Justicia en el país.

Con dispensa de trámites fue aprobado el dictamen por unanimidad de votos y pasó a la Cámara de Diputados para cumplir el procedimiento constitucional.

En esta Cámara las comisiones Segunda de Puntos Constitucionales integrada por Carlos Guzmán, José Vallejo Novelo, Rafael Espinosa Flores y Jesús Ortega Calderón y la Tercera de Trabajo formada por Ramón Villarreal Vázquez, Blas Chumacero Sánchez y Heriberto Bejar Jáuregui rindieron su Dictamen el día 21 de diciembre de 1959, que se sometió a discusión al día siguiente; en el Dictamen se modificó la Fracción IX del apartado “B” que se discutía, señalando la posibilidad del trabajador cesado de optar entre la reinstalación o el pago de la indemnización y en la parte inicial suprimió la palabra “y empleados”, por considerar que bastaba decir “trabajadores”.

El dictamen fue aprobado en segunda lectura el 23 de diciembre del mismo año, después de la intervención, defendiéndolo, de los Diputados Emilio Gandarilla, Arturo López Portillo y José Vallejo Novelo y se devolvió para los efectos pertinentes a la Cámara de Senadores.

A su vez los Senadores, en la sesión de 26 de diciembre de 1959, conocieron el Dictamen de las respectivas Comisiones, que aceptaron por considerarlas procedentes las modificaciones formuladas por los Diputados. El Dictamen fue aprobado con dispensa de trámites y por unanimidad y la iniciativa pasó a las Legislaturas de los Estados para actuar como Constituyente Permanente.

El 8 de septiembre de 1960 la Cámara de Senadores, como Cámara de

origen hizo el cómputo de los resultados de las Legislaturas locales y declaró que la reforma Constitucional estaba aprobada, turnando el caso a la de Diputados, que como Cámara revisora, en su sesión del 27 de septiembre de 1960 declaró reformado el artículo 123 Constitucional, con la adición del apartado "B" ya mencionado y se pasó al ejecutivo para la promulgación, habiéndose hecho la publicación del Diario Oficial de la Federación el día 5 de Diciembre de 1960.

El texto aprobado y publicado fue el siguiente:

"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

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

Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus Trabajadores.

La jornada diaria máxima de trabajo diurno y nocturno será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.

Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año.

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

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal;

A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo; sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos de salarios, en los casos previstos por las leyes;

La designación de personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública;

Los Trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad;

Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causas justificadas, en los términos que fije la Ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determinen la ley respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que éste artículo les concede;

La seguridad social se organizará sobre las siguientes base mínimas:

Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y otros dos después del mismo.

Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la Ley.

Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados;

Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos en un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes;

La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza.

Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de

protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.”

No obstante que se hizo la publicación el 5 de diciembre, cuando aún no podía considerarse que estaba aplicándose la reforma, dado que no existía Ley reglamentaria, hubo necesidad de una reforma, por un error que se cometió el 16 de diciembre de 1960.

La reforma consistía en adicionar dicha fracción con las palabras “y en las entidades de la República”, pues de otra manera los trabajadores del Estado, cuando laboraran en alguna de las entidades tendría percepciones obligadamente mayores que le salario de ese lugar, porque en su mayoría en los Estados los salarios mínimos generales eran inferiores al Distrito Federal, tal vez con excepción del Territorio de Baja California Norte.

Con los Diputados sucedió exactamente lo mismo, aprobando por unanimidad y con dispensa de trámites; se consultó a las Legislaturas locales y éstas los aprobaron también, tomando el acuerdo respectivo los Senadores el día 12 de septiembre de 1961 y los Diputados declararon reformado el artículo 21 del mismo mes y año.

La reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 1961.

Mientras se elaboraba la Ley Reglamentaria, estuvo en vigor el Estatuto Jurídico, es decir, hasta el mes de diciembre de 1963.

11. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional, fue promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre del

mismo año, abrogando el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional vino a derogar al Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado que a su vez tuvo como antecedente directo al Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Social, dictado por el Presidente de la República general Abelardo L. Rodríguez. El Estatuto fue promulgado por el Presidente Lázaro Cárdenas, el 5 de diciembre de 1938, y modificado el 4 de abril de 1941, bajo la administración del Presidente General Manuel Ávila Camacho.

A partir del mes de enero de 1959, se procedió a estudiar en forma exhaustiva, consultando la opinión de titulares y trabajadores, un proyecto de ley burocrática que substituyera al Estatuto Jurídico concluyéndose en los primeros meses del año de 1963 siendo discutido y aprobado el proyecto por el Poder Legislativo al finalizar el mes de diciembre del propio año de 1963, consecuentemente, se elevó a la categoría del Rango Constitucional, estableciendo el Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, que genera la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En el año de 1960, el Estatuto se eleva al rango constitucional al ampliarse el artículo 123 con el apartado "B", que en términos textuales señala: "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

En lo no previsto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la

equidad.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado desaparece el término de Tribunal de Arbitraje, siendo substituido por el de Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Se les reconoce a los trabajadores al servicio del Estado en la fracción IX, apartado B. del artículo 123 el derecho de optar por la reinstalación o la indemnización correspondiente en los casos de despido injustificado, mientras que los del apartado A se les negó tal facultad en la reforma de 1962 autorizándose el despido arbitrario de los mismos, según los casos previstos por el artículo 49 de la ley laboral en que el patrón fue eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización.

El nuevo derecho procesal burocrático sigue el mismo sistema de procedimiento de los estatutos anteriores, pero con la diferencia de que divide la competencia para dirimir los conflictos en dos: uno entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y sus trabajadores, y otro para los del Poder Judicial y sus servidores estableciendo consecuentemente órganos jurisdiccionales: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respectivamente.

La base constitucional de la jurisdicción especial del trabajo burocrático se encuentra en la fracción XII, apartado B, del artículo 123 de la Constitución vigente, que señala que: "Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria". Y añade en el siguiente párrafo que: "Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal: los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última."

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de otras tantas instituciones listadas por el artículo 1º del mismo ordenamiento.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, hace una marcada división entre empleados y funcionarios, considerando a estos últimos como aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República y, por lo tanto, se les considera como trabajadores de confianza.

Distingue entre trabajadores de confianza y de base, señala sus derechos y obligaciones, así como los de los titulares de las dependencias del Gobierno Federal. Establece como jornada máxima la de ocho horas y sus variaciones tratándose de jornada nocturna o mixta, los días de descanso, las vacaciones, el sueldo, las horas extras, el aguinaldo, los casos de cese del trabajador, el sistema escalafonario de puestos. Cabe destacar que la ley burocrática a diferencia del ordenamiento laboral, es la única que contempla el pago de una prima como complemento al salario.

Se señalan los requisitos que deberán contener los nombramientos, la suspensión temporal de sus efectos, el cese del trabajador. El título cuarto trata de la organización colectiva de los trabajadores (sindicatos) y de las Condiciones Generales de Trabajo. En apariencia, hace un señalamiento tajante acerca de que el Estado en ningún caso podrá aceptar la cláusula de exclusión. Le dedica los capítulos II y IV al derecho de huelga.

El título quinto hace referencia a los riesgos profesionales y a las enfermedades no profesionales; el sexto habla de las prescripciones; el séptimo que es uno de los más importantes, está dedicado por completo al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; el octavo se encarga del estudio de los medios

de apremio y de la forma de ejecución de los laudos. Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y servidores son considerados en el título noveno y dentro de este, pero en el capítulo II la Comisión Substanciadora, y por último en el décimo se señalan las correcciones disciplinarias y la forma de las sanciones. Esta ley cuenta además con siete artículos transitorios.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reconoce a los servidores del Estado tres instituciones que son conquistas positivas de la burocracia: derecho escalafonarios, sindicación y huelga.

Es una ley que reafirma los principios de los estatutos que te precedieron respecto a la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus servidores como derecho social: estableciendo la inamovilidad de los empleados de base y consignando las garantías sociales mínimas a favor de los burócratas contempladas por el artículo 123: reconociendo al mismo tiempo la facultad de asociación profesional y limitando de tal manera el derecho de huelga.

12. Reformas a los artículos 115 y 116 de la constitución

Del análisis comparativo entre las leyes del servicio civil expedidas por las legislaturas de los Estados, se observa, por lo que hace a su contenido, una gran disparidad en el trato que se da a los trabajadores de un Estado en comparación con los de otro.

La desigualdad de derechos se agudiza cuando sometemos a comparación las disposiciones de alguna de las leyes del servicio civil, con las aplicables a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. El abismo se hace más grande cuanto más antigua es la ley del servicio civil que se compara.

Muchos trabajadores estaban ajenos a los derechos sociales contemplados por el artículo 123, lo que hizo que fuera tomando enormes dimensiones una corriente que pedía una reforma a la Constitución para incorporar a los trabajadores estatales y municipales.

En ese contexto de ideas, se dio la pauta a reformar el apartado B del artículo 123 constitucional, a fin de que al mismo nivel que las relaciones laborales del poder público federal, quedaran reguladas las de los servidores de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, y acabar así con una injusticia.

El que anteriormente no existiera disposición expresa en la Constitución, no significaba de ninguna manera que los trabajadores al servicio de las entidades federativas y municipios no tuvieran derechos o que éstos les pudiesen ser negados.

En un intento por reafirmar el federalismo a través del fortalecimiento de las estructuras básicas de los estados y municipios, se instrumentó la reforma al artículo 115 constitucional. Por lo que hace al municipio, se pretendió plasmarlo en la Constitución fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo.

La reforma persigue superar las dos grandes omisiones que el constituyente de 1917 dejó respecto al municipio: la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del Estado con las del municipio; tiende también a resolver una serie de problemas originados en las últimas décadas y que el constituyente de Querétaro no podía prever.

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983, por lo que respecta a la fracción IX, que es la relativa a la cuestión laboral, quedó como sigue: Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo

dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

Los Estados siempre conservaron la facultad originaria en materia de relaciones laborales con sus trabajadores; en ejercicio de la misma expedieron desde los años veinte, leyes del servicio Civil. Mas como es de suponerse, éstas y aun las expedidas más recientemente, estuvieron siempre por debajo de las condiciones del artículo 123.

La reforma no aclaró si los mínimos laborales que se debían conceder a los trabajadores estatales y municipales eran los contenidos en el apartado A o los del apartado B, lo ideal hubiera sido una declaración expresa al respecto, sin embargo, de cualquier forma, la cuestión es intrascendente si consideramos que este último se refiere al servicio público.

Sobre si su ubicación en el apartado A es benéfica en comparación con los privilegios que concede el apartado B sólo debemos comentar que aún con las graves limitaciones del primero sobre todo en materia de derecho colectivo el beneficio de la reforma es indudable.

Vencido el término para que los estados adecuaran sus legislaciones a la reforma del artículo 115 Constitucional, se observó que muchos de ellos hicieron cambios a este precepto, sin embargo, algunas legislaturas se ocuparon sólo de otros aspectos de la reforma municipal como el de la desaparición de los ayuntamientos, por ejemplo, ignorando la cuestión laboral.

Por decreto publicado en el Diario oficial el 17 de marzo de 1981, fue derogada la fracción IX del artículo 115 constitucional, sin embargo, su contenido sigue vigente, toda vez que únicamente se le dio reacomodo en la fracción VIII del mismo precepto, mientras tanto en el artículo 116 fracción V, se hizo referencia a

la relación laboral de las entidades federativas con sus trabajadores. El 17 de marzo de 1987 fue derogada la fracción IX del artículo 116 y el 22 de agosto de 1996 la fracción V del artículo 116 quedó como fracción VI sin variar su contenido.

El artículo 116, antes de la reforma señalaba:

“Artículo 116.- Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos sus respectivos límites, pero no se llevarán a efecto esos arreglos, sin la aprobación del Congreso de la Unión”.

Lo señalado por el artículo 116 resultaba impreciso en vista de que no hacía mención de cómo se iba a regir la cuestión laboral entre los Estados, por lo que al reformarse dicho artículo y al quedar como sigue es claro que si hubo un gran avance en cuanto a ello.

“Artículo 116. 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.

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

El artículo 115 se reformó en cuanto a su fracción IX en 1983 y en 1987, las reglas contenidas en la misma pasaron a ser las fracciones I y II del artículo 116.

Posteriormente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 17 de enero de 1987 la fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reformó para que las reglas contenidas en la misma pasaran a constituir las nuevas fracciones I y II del artículo 116; asimismo la fracción IX fue derogada integrándose su contenido en el párrafo final de la fracción VIII del artículo 115 y en la fracción V del artículo 116 Constitucional, para quedar como sigue:

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

“Artículo 116. 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.

... VI.- Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias...”.

13. Transformación de la Administración Pública Federal

En 1933, el presidente Rodríguez convocó a una reunión de su gabinete para elaborar técnicamente un plan de trabajo que sentara las bases del próximo gobierno, el cual fue llamado Plan Sexenal. Este proyecto fue discutido por el Partido Nacional Revolucionario en su Segunda Convención Nacional ordinaria realizada en Querétaro en 1934. Portes Gil con otros políticos, actuando en nombre de las ligas agrarias, expidió un manifiesto donde se designaba al general Lázaro Cárdenas, exsecretario de Guerra, como candidato presidencial del partido oficial. Cárdenas aceptó su candidatura, efectuándose una sucesión pacífica del poder. Cárdenas ocupó la Presidencia el 30 de noviembre de 1934 e inmediatamente postuló una “revolución social directa”.

El presidente Cárdenas mostró con sus primeros actos su firme intención de llevar a cabo un programa reivindicatorio para solucionar los problemas

económicos y sociales de las masas trabajadoras. Así, en los primeros meses de su gobierno decretó entre otras cuestiones, la creación de un sistema de crédito popular, el otorgamiento de facultades a la Secretaría de Hacienda para exigir la inversión de reservas con fines de utilidad social, la transformación de la Comisión Técnica Consultiva dependiente de la Secretaría de Educación Pública, en el Instituto de Orientación Socialista con el fin de fomentar la educación y la organización de centros de educación indígena y escuelas regionales; el establecimiento de la Procuraduría de Aguas de la Secretaría de Agricultura y Fomento, para asesorar a los campesinos; y, la coordinación institucional en materia agraria.

El autor Luis García Cárdenas en su libro *Antecedentes y desarrollo de la Administración Pública Federal en México* refiere respecto de la industrialización del país lo siguiente: “Durante el periodo cardenista la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos fue modificada en dos ocasiones con la adición y supresión de algunas secretarías y departamentos (la del 31 de diciembre de 1935 y la del 30 de diciembre de 1939). Dichas leyes reflejan un proceso constante de reorganización y expansión administrativa en consonancia con el desarrollo capitalista hacia etapas superiores, como podría ser la industrialización del país. Cabe señalar, que la construcción cardenista de la administración pública tiene verificativo en el sector paraestatal”¹⁹

Cárdenas interesado en la integración del indígena a la vida nacional-social y económica fundó el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas y convocó a un congreso de representantes genuinos de las distintas razas indígenas. También fue creado el Departamento de Educación Física que dejó de ser autónomo a partir de 1939, fecha en que pasó a formar parte de la Secretaría de Educación Pública.

¹⁹ GARCÍA CÁRDENAS, Luis. *Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México*. Revista de Administración Pública Federal en México, INAP, número 54 abril-junio de 1983, p. 58.

En otra materia, se creó el Departamento Forestal de Caza y Pesca, para la atención de la conservación forestal del territorio como medida fundamental de bienestar público, para aprovechar los recursos naturales de consumo básico doméstico y social así como para mantener esos elementos fundamentales para la salud, el bienestar individual y colectivo. La creación de estos tres departamentos conformaba la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1935.

Como resultado de estas reformas la Administración Pública contaba con ocho secretarías y siete departamentos, para el estudio y planeación de la política presidencial en conjunto. Suprimía el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. Más tarde se hicieron varias reformas con la adición del Departamento de Publicidad y Propaganda por decreto de 31 de diciembre de 1936 cambiando su denominación por el Departamento de Prensa y Publicidad, el 10 de julio de 1937. Dentro de estas reformas se incluía también el Departamento de Asistencia Social Infantil para la protección de la niñez mexicana, bajo el cuidado tutelar del gobierno.

“La Secretaría de Guerra y Marina sufrió también una transformación (Diario Oficial del 1º de noviembre de 1937) convirtiéndose en Secretaría de la Defensa Nacional, dándose así un nuevo sentido a la instrucción armada. Asimismo se consideró conveniente que los asuntos marítimos nacionales fueran tratados por un solo organismo, por ello fue creado el Departamento Autónomo de la Marina Nacional (Diario Oficial del 30 de noviembre de 1939)”.²⁰

“La asistencia social era considerada como una de las obligaciones del estado, por lo que se cubriría con la creación de la Secretaría de Asistencia Pública (31 de diciembre de 1939) absorbiendo al Departamento Autónomo de Asistencia Infantil, creado en 1937. En ese mismo año se contó con un organismo encargado de los servicios asistenciales dentro de los ejidos: el Departamento de

²⁰ Op. cit p. 310.

Higiene Social y Medicina Ejidal, que tuvo bajo su responsabilidad unidades clínicas establecidas en las comunidades y zonas campesinas”.²¹ Estas medidas transforman el antiguo concepto de beneficencia, dándole un contenido de obligación social durante el régimen de Cárdenas.

Otra realización significativa dentro del área de coordinación institucional en materia agraria, consistió en otorgar nuevas funciones a las Secretarías de Agricultura y Fomento, hacienda, Educación Pública, Economía Nacional y Comunicaciones. Asimismo, la Secretaría de Hacienda, Educación Pública, Economía Nacional y Comunicaciones. Asimismo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reabsorbió los Departamentos de Contraloría y Aprovechamientos Generales como parte de una política de centralización de las funciones de apoyo administrativo.

“En lo referente a la educación pública se presentó gran cuidado en la instalación de escuelas rurales, a través del Departamento de Enseñanza Rural y Primaria Foránea de la Secretaría de Educación Pública. En tan solo un año se habían puesto en marcha 9,103 escuelas rurales. La escuela rural apuntaba hacia la integración y aceptación del campesinado del sistema político establecido; significaba, el intento de introducir la dirección del Estado en el seno de la vida rural”.²²

La política educativa del cardenismo también contó con el apoyo del Departamento de Educación Física y del Departamento de asuntos indígenas, que hacía realidad la idea de que el desarrollo del país tenía que ver con el avance integral, y en todos los órdenes, de los mexicanos.

A través del artículo 27 de esta misma ley se definió lo que era el Consejo de Ministros para los efectos derivados del artículo 29. El Consejo de Ministros era

²¹ FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José Florencio. Política y Administración en México (1934-1978). INAP, México, 1980 p. 30.

²² Idem.

la reunión de los secretarios y jefes de departamentos de Estado, así como del Procurador General de Justicia, presididos por el Jefe del Ejecutivo Federal para tratar asuntos de interés de la nación.

“Las constantes reformas institucionales operadas por el gobierno de Cárdenas llevaron a reformar de nueva cuenta la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1939. La administración pública se integraba por: 1. Secretaría de Gobernación; 2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 3. Secretaría de la Defensa Nacional; 4. Secretaría de Economía Nacional; 5. Secretaría de Agricultura y Fomento; 6. Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; 7. Secretaría de Educación Pública y Asistencia Pública; 8. Departamento de Trabajo; 9. Departamento Agrario; 10. Departamento de Salubridad Pública; 11. Departamento de Asuntos Indígenas; 12. Departamento de Marina; y 13. Departamento del Distrito Federal, con esta modificación quedaba conformada por nueve secretarías y seis departamentos de Estado”.²³

“En el cardenismo el sector paraestatal tuvo una importancia estratégica en sus acciones de gobierno, entre otras destacan: Nacional Financiera (1933); Dirección de Pensiones Civiles y del Retiro en 1933 (antecedente del ISSSTE); Banco Hipotecario Urbano y de Obras Publicas (1933); Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935); Productora Importadora de Papel (1935); Almacenes Nacionales de Depósito (1936); Comisión Federal de Electricidad (1937); Ferrocarriles Nacionales de México (1937); CEIMSA (1937); Banco Nacional de Comercio Exterior (1937); Aseguradora Mexicana (1937); Petróleos Mexicanos (1938); y Comisión de Fomento Minero (1939)”.²⁴

“El régimen político al que dio lugar el cardenismo afianzaba un Estado más sólido capaz de garantizar y fomentar el desarrollo del sistema. Las condiciones

²³ GARCÍA CÁRDENAS, op. cit. p. 311.

²⁴ FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José Florencio. Op. cit. p. 33-34.

estaban dadas para abrir un periodo de acelerada expansión capitalista a la sombra de un sistema político que pudo resolver el trato con los obreros y campesinos. Un presidente con poderes omnímodos, una administración pública poderosa con una ascendencia política sobre las masas innegable, las organizaciones sociales y empresariales agrupadas en torno al Estado. Todo estaba organizado para emprender sobre sendas seguras el avance del sistema político y económico del capitalismo, por medio de la industrialización.”²⁵

México empezó a consolidar su estabilidad política en la década anterior a 1940. Sin embargo, este año puede considerarse como el punto de arranque de un periodo de crecimiento sostenido”.²⁶

Diversos autores opinan que fue el sector público uno de los elementos importantes para dinamizar la economía. Lo que realizó el gobierno entre 1940 y 1960 fue desarrollar infraestructura (camino y sistemas de riego) y llevar a cabo una política de estímulos (subsidios y proteccionismo) que auspició la inversión privada.

²⁵ Ibidem p. 41.

²⁶ PARDO, María del Carmen. La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990. México, INAP El Colegio de México, 1991, p. 39.

CAPÍTULO III

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

En el presente capítulo analizaremos la estructura del Congreso de la Unión, así como la normatividad aplicable en cuanto a su organización.

1. Estructura del Congreso de la Unión

Congreso General o Congreso de la Unión son las denominaciones que le asignan el derecho positivo mexicano a la institución representativa, mejor conocida en términos de dogmática jurídica como Poder Legislativo y consagrado así en la Constitución. Se divide en dos Cámaras, una de Diputados (el texto constitucional señala que se compondrá de representantes de la nación) y otra de Senadores. De la redacción del artículo 56 constitucional se prevé, de forma implícita, que los senadores son representantes de los estados y del Distrito Federal.

Hablamos de Congreso sólo cuando ambas Cámaras actúan conjuntamente ya sea simultánea o sucesivamente; es decir, que cuando se trata de las facultades exclusivas de las Cámaras, se hace referencia a la Cámara de Diputados o al Senado de la República, según corresponda.

El Congreso General, en actividades simultáneas se instala con la presencia de más de la mitad del número total de diputados y de igual porcentaje de senadores (artículos 63 constitucional y 9 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), a excepción de lo previsto en el artículo 84 (en relación con el 85 de la Constitución), que señala que “se constituirá [...] concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros”. Por otro lado, en lo relativo a la suspensión de garantías (artículo 29 constitucional); calificación de la renuncia del presidente de la

República (artículo 86 constitucional), y en facultades delegadas del Congreso al Ejecutivo federal en materia de aranceles (artículo 131 constitucional) no hace referencia al porcentaje de las dos terceras partes del total de los miembros del Congreso.

El Congreso se reúne en el recinto de la Cámara de Diputados y el presidente de ésta lo será también del Congreso (artículo 6 de la Ley Orgánica del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos). La sesión será dirigida por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados (artículo 36 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), que se integra por un presidente, tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios haya en la Cámara, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios (artículo 21 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

La Comisión Permanente

La Comisión Permanente “es un órgano perteneciente al Congreso de la Unión, cuya función es suplirlo en su totalidad o en alguna de sus Cámaras durante sus recesos. Dicho órgano realiza diversas actividades, por ejemplo, administrativas, de control, presupuestarias, representativas, electorales, entre otras, con excepción, para algunos, de la función legislativa. Sin embargo, en una clasificación más amplia de lo que debe entenderse por proceso legislativo, éste no se circunscribe únicamente a normas de carácter general y abstracto, sino que comprende normas de carácter particular, concretas y dirigidas a individuos determinados; es decir, a la creación de decretos, por lo que la Comisión Permanente sí realiza una función legislativa”.¹

La base constitucional actual que da vida a la Comisión Permanente, el artículo 78 partir de 1987 señala que se integra por treinta y siete parlamentarios: diecinueve diputados y dieciocho senadores.

¹ Idem.

“Las facultades de la Comisión Permanente las podemos enumerar de la siguiente manera: facultad de convocatoria a sesiones extraordinarias; intervención en el proceso de reformas a la Constitución, para el cómputo de las legislaturas locales que aprueban la reforma, recibir todos los asuntos relativos al Congreso; suspensión de garantías individuales; nombramiento de Presidente de la República provisional o interino; toma de protestas; ratificación de nombramientos; autorización o no de licencias; designación de los nueve consejeros electorales del INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL a propuesta de los grupos parlamentarios; elección de los magistrados electorales del TRIBUNAL ELECTORAL, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y facultades en materia hacendaria”.²

La Presidencia del Congreso de Unión

El presidente del Congreso de la Unión es una figura que sólo existe tratándose de sesiones conjuntas de las Cámaras. Es el cargo más importante de la institución deliberativa mexicana en cuanto al ámbito funcional; es decir, tratándose de la coordinación y representación de la Asamblea, en un terreno más orgánico que político en virtud de las facultades formales y las no formales de los grupos parlamentarios, del presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados y la Gran Comisión de la Cámara de Senadores. Sin embargo, en cuanto a la mencionada Gran Comisión, sus facultades en esta materia de hecho las realiza la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Senadores, aún no considerada en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Integración de la Gran Comisión de cada una de las Cámaras.

Para definir la Gran Comisión como un órgano de cada una de las

² ABASCAL ZAMORA, José María. Comisión Permanente. Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, 1983, Tomo II, p. 156.

Cámaras, la parte clave es el significado de Comisión que, según la Real Academia Española, tiene dos acepciones particularmente importantes para nosotros, la primera es, el encargo de una persona a otra para que haga alguna cosa y, segunda, es el conjunto de personas encargadas para entender algún asunto.

Actualmente se integra con los coordinadores de las diputaciones estatales, entidades federativas y Distrito Federal; es decir, treinta y dos miembros, electos por el principio de mayoría relativa, más dos diputados que hayan obtenido los dos primeros lugares en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales; es decir, diez más el líder de la fracción parlamentaria mayoritaria y un número indeterminado de diputados que considere su líder. Lo cual quiere decir que por lo menos se integra la Gran Comisión de la Cámara de Diputados con cuarenta y tres miembros.

La Gran Comisión en la Cámara de Senadores se integra por un senador por cada estado de la República y Distrito Federal esto es, treinta y dos miembros, más los coordinadores de los grupos parlamentarios que actualmente son tres: PRI, PAN y PRD. Para su funcionamiento cuenta con una Mesa Directiva compuesta por un presidente, dos vicepresidentes y un secretario. Uno de los vicepresidentes, por ministerio de ley es el coordinador de la primera minoría, los demás son electos por mayoría de votos de los miembros de la Comisión. Lo anterior, en relación con los artículos 38, 91 y 92 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 72 y 73 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como con las reformas al artículo 43 constitucional.

En cuanto a las funciones de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores se pueden clasificar en cuanto a su objeto de la siguiente manera: Funciones de gobierno, funciones administrativas y funciones de Control.

La Mesa Directiva de cada una de las Cámaras

La Mesa Directiva de cada una de las Cámaras es un cuerpo colegiado, integrado por parlamentarios electos por mayoría de votos de su respectiva Cámara. Es el órgano rector del pleno de la asamblea deliberativa, lo que implica el ejercicio de funciones de diversa naturaleza, por ejemplo, de coordinación, moderación, representación, autenticación, instrumentación, administración, de aplicación de sanciones, de gobierno e información.

La Mesa Directiva tiene por objeto la conducción de los trabajos parlamentarios, que incluyen actividades dentro y fuera del recinto, antes, durante y después de las sesiones. Su ámbito de actuación es administrativo, y en menor grado político.

Integración

La Mesa Directiva se integra por un presidente electo por mayoría de votos de los miembros de la Cámara; un número de vicepresidentes en correspondencia a cuantas fracciones parlamentarias o grupos parlamentarios haya en la Asamblea, quienes serán designados por su propio grupo o fracción; también se integra por cuatro secretarios y cuatro prosecretarios electos por mayoría de votos, donde estarán representadas las distintas corrientes políticas de la institución representativa.

Las personas que integran la Mesa Directiva duran en su cargo en las de sesiones ordinarias, un mes y, en sesiones extraordinarias, el tiempo que se extiendan éstas.

Concepto e importancia de las Comisiones

Dentro del órgano legislativo, constituido por la totalidad de los miembros del Congreso de la Unión, se integran a su vez distintos colegios o corporaciones de parlamentarios denominadas comisiones, las cuales tienen por objeto el despacho de los diversos negocios y la realización de las funciones propias de la institución representativa.

En teoría, las comisiones realizan el trabajo técnico legislativo, la primera actividad política y la fiscalización de Ejecutivo. Sus funciones son importantes y, con cierto grado de realismo, sobre todo lo son en el ámbito orgánico. Sin embargo, las iniciativas del Ejecutivo, con ayuda de la mayoría parlamentaria, que a su vez es mayoría en Comisiones, son aprobadas la más de las veces, anulando cualquier intento de la institución representativa de participar como verdadero creador de normas jurídicas, relegándolo a simple legitimador de decisiones.

Las Comisiones en la Constitución

La Constitución hace mención a distintas comisiones parlamentarias de diversa naturaleza: de comunicación entre una y otra Cámara (artículo 77, fracción II); de continuidad y vigilancia de los trabajos parlamentarios; la Comisión Permanente, que funciona durante los recesos del Congreso (artículo 78); las Comisiones de Investigación que tienen por objeto indagar sobre el desenvolvimiento de la Administración Pública Federal paraestatal (artículo 93, en relación con el 90); la Comisión de Vigilancia que revisa el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, y que fiscaliza la gestión financiera de la Administración Pública Federal (artículo 74, fracción II) y, por último, se hace mención de forma general a las comisiones de las Cámaras, ya sean creadas por la ley, el reglamento o por acuerdo del pleno (artículo 79, fracción III).

Composición y estructura de las comisiones

Particularmente, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación se integra por diecisiete diputados, que fungirán o serán parte de ésta durante toda la legislatura (tres años). Su primera función es proponer una terna a la Cámara de Diputados para que nombre al titular de la Auditoría Superior de la Federación. Posteriormente, debe cuidar el buen funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación. Este último sirve de apoyo a la Cámara de Diputados para examinar las cantidades gastadas; las partidas respectivas del Presupuesto de Egresos de la Federación; así como la justificación en los gastos hechos (artículo 74, fracciones II y IV, en relación con el artículo 111 de la Constitución).

Clases

Las comisiones pueden clasificarse de acuerdo a los siguientes criterios; primero, por su creación por ministerio de ley y por acuerdo del pleno; segundo, por permanencia, para toda la legislatura –ordinarias- o transitorias –especiales- en tanto se resuelve el objeto por el cual fueron creadas, tercero por la materia que conocen: administrativistas, de gobierno, cameral, de funcionamiento interno, de estudio y consulta respecto al régimen y prácticas parlamentarias, de investigación, jurisdiccionales, y cuarto, por el número de integrantes –determinado, determinable e indeterminado-.

Antecedentes de los grupos parlamentarios o fracciones parlamentarias

El grupo parlamentario, fracción parlamentaria o grupo político es el conjunto de diputados o de senadores que se encuentran relacionados entre sí por su afiliación partidaria o por su vinculación política, el cual ejerce influencia en las Cámaras del Congreso de la Unión.

Naturaleza Jurídica

La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios o fracciones parlamentarias se encuentra en el artículo 70, tercer párrafo de la Constitución, al establecer que éstos se determinarán por el vínculo con un partido político. Al respecto, sólo se señala que los parlamentarios de la Cámara de Diputados podrán agruparse con base en su afiliación partidaria pero, de hecho, también lo hacen los senadores tal y como sí lo contempla la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 95.

Formación

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 31; para integrar un grupo parlamentario en la Cámara de Diputados se requiere cuando menos de cinco diputados y, en la Cámara de Senadores, un mínimo de tres senadores de la misma afiliación partidaria. Además de este requisito, es necesario realizar ciertos trámites ante la Mesa Directiva de la Cámara respectiva; por ejemplo, elaborar el acta donde se manifieste la decisión de los diputados o de los senadores de constituir un grupo; así como el nombre del diputado o senador del dependiendo de la Cámara, que haya sido elegido como coordinador del grupo.

Funciones

A través de los grupos parlamentarios, en general, se establece el orden del día; la manera en que se realizarán las intervenciones en los debates; el horario de las actividades parlamentarias, y la designación de los miembros de las comisiones, entre otros.

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en la apertura del primer periodo de sesiones

ordinarias (1 de septiembre), un legislador, representado a su partido político, grupo o fracción parlamentaria podrá intervenir antes de que el presidente de la República rinda su informe. Asimismo, los grupos parlamentarios, a partir de 1996 están facultados para proponer al consejero presidente y a ocho consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, pero será la Cámara de Diputados o, en sus recesos, la Comisión Permanente quien apruebe los nombramientos con, el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes (artículo 41 constitucional). Y para integrar la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, se tomará en cuenta la necesidad de que estén representadas todas las fracciones parlamentarias. Por último, éstas tienen derecho a tomar asiento en las curules que les correspondan, así como el disfrute de espacios dentro de los edificios destinados para la realización de las sesiones.

Importancia

La importancia de los grupos o fracciones parlamentarias radica en ser considerados como formas de organización que realizan tareas propias de la Cámara, coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo, garantizan la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas y facilitan la participación de los parlamentarios —diputados y senadores— en sus diversas actividades. En resumen, los grupos parlamentarios son considerados como importantes órganos de apoyo de la institución representativa.

2.- NORMATIVIDAD APLICABLE

Para entender el fondo del presente trabajo, tenemos que basarnos en la garantía individual consagrada en el artículo 5º constitucional que se refiere a libertad de trabajo.

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

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

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

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 aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

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

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

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

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

Del artículo citado deducimos que a nadie puede prohibírsele dedicarse al empleo que le acomode siendo lícito, además el artículo citado señala que el contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio que se hubiere pactado y por el tiempo que fije la ley.

Asimismo el artículo 123 constitucional es la base de toda relación laboral tanto para la iniciativa privada como para los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

“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:

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

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

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

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

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

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

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

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

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

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

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

El Estado proporcionará a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este Apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se registrará por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

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

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

Del citado artículo observamos que prevé, en su Apartado B, cuestiones como la jornada laboral para los trabajadores al servicio del Estado, los días de descanso, las vacaciones, salarios, seguridad sociales, prerrogativas inherentes a las mujeres trabajadoras, la asistencia médica para los familiares de los trabajadores, así como diversas cuestiones relativas a las condiciones en que prestarán sus servicios los trabajadores cuya vida laboran está regida por el Apartado B.

Para el tema que se trata en el presente trabajo, el Apartado B del artículo 123 constitucional, como ya hemos estudiado en el capítulo anterior, es el que

prevé lo relacionado en las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, dentro del los que se encuentra el Poder Legislativo Federal que es el Congreso de la Unión, constituido por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, así como la Auditoría Superior de la Federación.

Así, después de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico el artículo 123 apartado “B”, tenemos a la Ley reglamentaria de dicho artículo que es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Esta Ley, en su artículo 1 señala:

“Artículo 1. 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 Seguro, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.”

Por lo anterior, sabemos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado regula las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, Gobierno del Distrito Federal y demás Dependencias e Instituciones que tengan a su cargo funciones de servicios públicos.

Además de las Leyes señaladas con anterioridad, de manera particular encontramos que para regular las relaciones de trabajo en el Poder Legislativo Federal tenemos a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, las Condiciones Generales de Trabajo de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores de las cuales hablaremos más adelante.

3.- Aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el sábado 28 de diciembre de 1963, por el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado Adolfo López Mateos.

Consideramos que no resulta útil ni necesario transcribir la Ley en su totalidad, por ello sólo nos ocuparemos de los artículos que se relacionan directamente con el tema que se estudia en el presente trabajo.

El texto del artículo 1 fue reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1974 y se refiere a las personas, físicas o morales a quienes se dirige el conjunto de normas que rigen el trabajo burocrático y el artículo 2 a la relación jurídica de trabajo.

“Artículo 1. 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 Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos”.

El artículo 1 señala para quiénes será aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es decir, las dependencias cuyos trabajadores son considerados trabajadores al servicio del Estado.

Y el artículo 2 nos amplía la perspectiva de quiénes serán sujetos de la relación laboral.

“Artículo 2. 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 los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación”.

El citado artículo hace una distinción en específico toda vez que al final del mismo señala que en el Poder Legislativo los órganos competentes asumirán dicha relación, es decir, que serán los Órganos de cada Cámara y de la Auditoría Superior de la Federación con quienes se entenderán las relaciones laborales de sus trabajadores, así como los conflictos que se susciten con ellos.

En el artículo 3 la Ley establece el concepto de trabajador y en el artículo 4º la división de los trabajadores en dos grandes grupos, de base y de confianza.

“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”.

El artículo 3 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos da el concepto de trabajador al igual que la Ley Federal de Trabajo establece dicho concepto en su artículo 8, que señala que Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. Como podemos ver, la diferencia entre ambos artículos es que para la LFTSE trabajador es quien presta un servicio físico, intelectual de de ambos géneros, mientras que para la LFT es simplemente quien preste un trabajo personal subordinado; otra diferencia que podemos encontrar es que en la primera de las leyes mencionadas el trabajador lo será en virtud de un nombramiento expedido por el Titular o bien, por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

“Artículo 4. Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.”

Del texto del artículo 4 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es fundamental a pesar de ser tan conciso al limitar la categoría de

trabajador que puede ser de base o de confianza, es decir, que los que prestan sus servicios profesionales para alguna dependencia, no pueden ser considerados trabajadores aunque realicen un trabajo intelectual, no pueden ser considerados trabajadores en vista de que la relación que los une con el Titular sería de carácter contractual.

El artículo 5, transcrito anteriormente, enumera los puestos, categorías o cargos que son considerados como de confianza y su texto vigente deviene de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fechas 21 de diciembre de 1974, 29 de diciembre de 1978, 21 de febrero de 1983, 12 de enero de 1984 y de la más reciente que es del 3 de mayo de 2006, materia del presente trabajo y que analizaremos más adelante.

El artículo 6 se refiere a la manera en que puede distinguirse a los trabajadores de base respecto de los de confianza y el artículo 7º establece la presunción juris tantum en cuanto al carácter de base de los trabajadores en puestos de nueva creación, si no se determina expresamente la clasificación de confianza en la disposición legal que la formalice.

“Artículo 6. Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente”.

Del citado artículo concluimos que podemos considerar a un trabajador como de base si su puesto o funciones no se encuentran contemplados en el artículo 5. Asimismo habla de su inmovilidad que será después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente. Debemos tener en cuenta además de lo anterior que un trabajador no adquiere dicha inmovilidad cuando se encuentre ocupando una plaza que tiene titular o que su nombramiento sea por tiempo u obra determinado.

“Artículo 7. Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el Artículo 5º, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación”.

La disposición legal que formalice su creación será el Reglamento Interior de Trabajo de la Dependencia de que se trate.

El artículo 8 excluye del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a diversos servidores públicos y a los trabajadores de confianza. El texto vigente de esta disposición legal deviene de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1983.

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

Este artículo señala la exclusión de la aplicación de la LFTSE de los trabajadores de confianza, quienes sólo gozan de las medidas de protección al salario y de la seguridad social lo cual no es un impedimento para acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a reclamar sus derechos.

Los artículos 12, 15 y 18 se refieren a las distintas formas de contratación de los servicios de los trabajadores y en especial, al nombramiento, la información que debe contener su expedición y sus efectos.

“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”.

Este artículo hace referencia al nombramiento, el cual deberá ser expedido por la persona facultada para ello dentro de la dependencia u organismo de que se trate, la falta de este requisito no será imputable al trabajador, por lo que la omisión en la expedición del mismo siempre será en perjuicio del patrón, que en

materia laboral sería la Dependencia a la cual presta sus servicios el trabajador.

“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 20 hace referencia al Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal en el cual se contienen los diversos cargos de las dependencias autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

“Artículo 20.- Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, el cual deberá contener los Catálogos de Puestos que definan los Órganos competentes de cada uno de los Poderes y del Gobierno del Distrito Federal. Los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de esta Ley se clasificarán conforme a sus propios catálogos que establezcan dentro de su régimen interno. En la formulación, aplicación y actualización de los catálogos de puestos, participarán conjuntamente los titulares o los representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos, en los temas que les sean aplicables”.

El artículo 20 se ocupa de los Catálogos de Puestos y la clasificación de base o confianza que deben contener; así como de la participación que los sindicatos que deben tener en su elaboración y actualización. El texto vigente deviene de la reforma contenida en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1983.

El artículo 43 se refiere a las obligaciones que la Ley impone a los Titulares de la dependencia, en especial a las de reinstalación y pago de Indemnización por cese o separación injustificada cuyas fracciones se transcriben textualmente. El texto vigente deviene de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1984.

“Artículo 43. Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1º de esta Ley:

... III.- Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo;

IV.- De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo...”.

El artículo 44 establece las obligaciones a que se encuentran sujetos los trabajadores.

“Artículo 44. Son obligaciones de los trabajadores:

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

II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio,

III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.

IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros

VI.- Asistir puntualmente a sus labores;

VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y

VIII,- Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia”.

El artículo 46 establece que los trabajadores solo podrán ser cesados por justa causa y enumera las causales por las que el nombramiento o la designación dejará de surtir sus efectos sin responsabilidad para los titulares. El texto vigente deviene de las reformas publicadas en los Diarios Oficiales de la Federación del 20 de noviembre de 1967 y 31 de diciembre de 1975.

“Artículo 46. Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores solo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

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

III.- Por muerte del trabajador;

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

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

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

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

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

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

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

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

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

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

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

j) Por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoriada.

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

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

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

El artículo 46 bis se ocupa del Acta Administrativa, sus requisitos de forma y la autorización de cese de los efectos del nombramiento que deben demandar los titulares ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando se trate de las causales previstas en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El texto vigente deviene de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1975.

“Artículo 46 bis. Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

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

El artículo 70 prohíbe a los trabajadores de confianza formar parte de los sindicatos y protege la estabilidad de los trabajadores de base en el caso de la ocupación de cargos de confianza.

“Artículo 70. Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales”.

El artículo 88 que se transcribe textualmente, se refiere a las Condiciones Generales de Trabajo y establece el espectro temático al que deben circunscribirse.

“Artículo 88. Las condiciones generales de trabajo establecerán:

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

Los artículos 118, 119, 120 y 122 se ocupan de la estructura y funcionamiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; la integración del Pleno, Salas y Salas Auxiliares; el nombramiento o designación, duración, remoción y de la sustitución de sus funcionarios por faltas temporales; funciones de los cargos representativos y requisitos que deben cubrir los funcionarios que los ocupen. El texto vigente deviene de las reformas al artículo 19, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1984.

4. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Como su nombre lo indica, es la Ley reglamentaria que norma las actividades del Congreso General (Poder Legislativo conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores).

El antecedente de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión fue la legislación del Congreso del Constituyente de 1824, pero es hasta 1934 en que se revisa y aprueba el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. Y la primera Ley Orgánica como tal se expide en 1977, producto de la reforma constitucional que le dio la atribución al Congreso para ordenar todas las modalidades de su organización interior, a semejanza de las leyes orgánicas de los otros dos poderes.

Es en 1999 cuando se modifica y se aprueba la Ley Orgánica del Congreso General vigente.

A pesar de que la Ley Orgánica está conformada por 135 artículos y siete transitorios es innegable que forma parte preponderante del marco jurídico del Congreso General, pero existen dentro de la misma pocos artículos que hablen de la normatividad que debe existir para regular la relación de los trabajadores con la autoridad correspondiente, como parte patronal en el ámbito del Congreso. A

mayor abundamiento citamos:

“Artículo 38.

1. La conferencia tiene las siguientes atribuciones:

... b) Proponer al Pleno el Proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de la Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros y demás centros y Unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera en los términos previstos en esta ley...”.

“Artículo 47.

1. Para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras la Cámara cuenta con una Secretaria General.

2. La Cámara tendrá una Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Financieros”.

“Artículo 48.

1. La Secretaría General observa en su actuación las disposiciones de la Constitución, de esta ley y de los ordenamientos, políticas y lineamientos respectivos y constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados. La prestación de dichos servicios queda a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros...”.

“Artículo 51.

1. a) Servicios de recursos humanos, que comprende los de: aspectos administrativos de los servicios de Carrera; reclutamiento, promoción y evaluación permanente del personal externo a los servicios de carrera; prestaciones sociales y expedientes laborales...”

“Artículo 57.

1. Las normas y los procedimientos para la conformación de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de carrera, se ajustarán a las siguientes bases:

a) Los cuerpos de la función legislativa y de la función administrativa se integran por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica de la Cámara. Los niveles o rangos permiten la promoción de

los miembros titulares de los cuerpos, en los cuales se desarrolla su carrera, de manera que puedan colaborar con la Cámara en su conjunto y no exclusiva ni permanentemente en algún cargo o puesto;

b) Para el ingreso a los cuerpos se deberá acreditar los requisitos que señale el estatuto y haber cumplido con los cursos que imparta la Unidad de Capacitación y Formación Permanente;

c) Los nombramientos de los titulares de los servicios parlamentario, administrativo y financiero en un nivel o rango de un cuerpo para ocupar un cargo o puesto, se regularán por las disposiciones del estatuto y

d) La permanencia y promoción de los funcionarios se sujetará a la acreditación de los exámenes de los programas de actualización y especialización que imparta la unidad, así como a los resultados de la evaluación anual que se realice en los términos que establezca el estatuto.

2. Las condiciones de trabajo y de los sistemas de adscripción, movimientos a los cargos, compensaciones adicionales por el desempeño de un cargo y remociones, así como las demás disposiciones necesarias para la organización y adecuado desempeño de los servicios de carrera de la Cámara, se desarrollarán en el estatuto.

3. Los miembros de los dos servicios de carrera serán considerados trabajadores de confianza y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del apartado 8 del artículo 123 de la Constitución, por esta ley y por el estatuto. A efecto de que reciban las prestaciones de seguridad social, se celebrarán los convenios pertinentes con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.”

“Artículo Tercero Transitorio. Respecto del Título Segundo de la ley materia del presente decreto, se estará a lo siguiente:

... VIII) En tanto se expide el estatuto relativo a los servicios parlamentarios, administrativos y financieros, la designación de directores, jefes de oficina y demás personal se hará conforme a los lineamientos que acuerde la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, tomando en cuenta de manera referencial al personal que actualmente presta sus servicios en la Cámara de Diputados, siempre y cuando reúna los requisitos para el cargo. En igualdad de condiciones, se preferirá siempre al de mayor antigüedad.

El personal que actualmente colabora con la Cámara y que sea designado para ocupar cualquiera de los cargos de los servicios de carrera, tendrá derecho a que le sean reconocidos, para efectos de su retiro y el pago de todas las prestaciones que correspondan en los términos establecidos en el estatuto, la antigüedad efectiva computada desde la fecha de su primer ingreso a cualquiera de las dos cámaras del Congreso de la Unión.

IX) Los derechos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, otorga a los trabajadores, de la Cámara de Diputados, no se verán afectados por el establecimiento de la nueva estructura de organización administrativa de la Cámara...”

La fracción XIV del artículo 123 apartado B a la que se refiere el artículo 57 numeral 3 a la letra dice: “La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Como se puede observar, de los 135 artículos y 7 transitorios que conforman la ley, 57 están correlacionados al funcionamiento de la Cámara de Diputados exclusivamente, y sólo de manera casi imperceptible se hace mención a los trabajadores agrupados y no agrupados en el sindicato de trabajadores de la H. Cámara de Diputados; por lo que se deduce la poca regulación en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de la relación de los trabajadores de base y de confianza con las autoridades patronales de la Cámara de Diputados.

Cabe señalar que el ya mencionado Servicio de Carrera dentro de la Cámara de Diputados, se ha aplicado únicamente de manera parcial, es decir son pocas áreas y contados los empleados que han entrado al programa, de los cuales todos han sido trabajadores por honorarios; pero esta condición no se ha presentado con algún trabajador de base o sindicalizado; lo que significa que todavía no se ha encontrado el mecanismo para integrar a los trabajadores que ya prestan sus servicios para el Congreso de la Unión, por lo que aún se encuentra en minoría de edad la aplicación del Servicio de Carrera dentro de la Cámara de Diputados.

Respecto del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados fue aprobado en sesión efectuada el 26 de abril del 2000, y del cual no se ha llegado a aplicar en su totalidad

estando en espera de serlo.

5. Ley de Fiscalización Superior de la Federación

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000 abrogando a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

El antecedente de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y es en el año 2000 cuando la Contaduría Mayor de Hacienda pasa a ser la Auditoría Superior de la Federación.

Esta Ley tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior, está conformada por 96 artículos y siete transitorios, en la misma existen diversos artículos que hablan de la integración, organización y funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación, así como la división que se hace entre los trabajadores de confianza y de base, quién será el patrón, y qué Ley regulará sus relaciones laborales, para profundizar en dichos temas que son fundamentales para la realización del presente trabajo citamos los siguientes artículos:

Al frente de la Auditoría Superior de la Federación se encuentra un Auditor Superior de la Federación a quien se designa conforme a lo previsto por el párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara. Durará en el encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido por la Cámara por las causas graves que consigna la misma ley, con la misma votación requerida para su nombramiento así como por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título.

El artículo 74 enumera las atribuciones que tendrá el Auditor Superior de la Federación, entre las cuales destaca la facultad de nombrar al personal de mandos superiores de la Auditoría.

“Artículo 74. El Auditor Superior tendrá las siguientes atribuciones

... VII. Nombrar al personal de mandos superiores de la Auditoría Superior de la Federación;...”.

Es de observarse, que generalmente, los mandos superiores son desempeñados por personal de confianza por lo que deben ser nombrados por el Auditor Superior de la federación, en virtud de tener gran poder de decisión.

“Artículo 75. El Auditor Superior será auxiliado en sus funciones por tres Auditores Especiales, así como por los titulares de unidades, directores generales, directores, subdirectores, auditores, y demás servidores públicos que al efecto señale el Reglamento Interior, de conformidad con el presupuesto autorizado.”

Del artículo 75 se desprenden los puestos del personal que tendrá más cercanía con el Auditor Superior y que como ya explicamos, serán de confianza.

El artículo 78 señala entre otras, las funciones que tendrá el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos.

“Artículo 78. La Auditoría Superior de la Federación contará con una Unidad de Asuntos Jurídicos, cuyo titular tendrá las siguientes atribuciones:

... IV. Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;...”.

El titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Federación, la representará en los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como vemos, estas funciones se encuentran dentro de las contempladas en el artículo 5 fracción III.

El artículo 87 señala la importante clasificación de empleados de base y de confianza en la Auditoría Superior de la Federación.

“Artículo 87. Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se clasifican como trabajadores de confianza y trabajadores de base, y se regirán por el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”.

Del artículo citado, podemos concluir que al igual que el artículo 4 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se hace la distinción entre empleados de base y de confianza, así como de la aplicación del artículo 123 apartado B y de su ley reglamentaria.

El artículo citado a continuación enumera qué puestos serán considerados de confianza en la Auditoría Superior de la Federación.

“Artículo 88. Son trabajadores de confianza: El Auditor Superior de la Federación, los Auditores Especiales, los titulares de las unidades previstas en esta Ley, los directores generales, directores, los auditores, visitadores, inspectores, los subdirectores, los jefes de departamento, los asesores, los secretarios particulares y los demás trabajadores que tengan tal carácter conforme a lo previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación”.

No debemos perder de vista, que pueden existir puestos que no se encuentren clasificados dentro del artículo anterior pero que por las funciones realizadas pueden considerados de confianza también.

“Artículo 89. Son trabajadores de base los que desempeñen labores en puestos no incluidos en el párrafo anterior y que estén previstos con tal carácter en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”.

De la anterior transcripción arribamos a la conclusión de que los artículos 68, 71, 74, 75 y 77 tan solo hablan de quién estará al frente de la Auditoría Superior de la Federación, su duración en el cargo, sus atribuciones, quiénes lo

auxiliarán en sus funciones (Auditores Especiales) y las atribuciones de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Federación entre las que se encuentra su representación ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los conflictos que se susciten con motivo de aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por otra parte los artículos que guardan mayor relación con el tema del presente trabajo son los siguientes: 85, 87, 88 y 89 toda vez que los mismos hablan del Servicio Civil de Carrera, la selección de sus integrantes, la clasificación de los trabajadores de la Auditoría Superior de la Federación en trabajadores de confianza y de base, que se regirán por el Apartado B del artículo 123 constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Asimismo, en el artículo 88 se desglosan los puestos que dentro de la Auditoría Superior de la Federación son considerados como de confianza, además de los que así sean considerados tanto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como por el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. Por lo que hace al artículo 89, éste se refiere a los trabajadores de base que son los que no se encuentran incluidos en el artículo 88 y los previstos con ese carácter en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo cual nos hace remitirnos directamente a lo previsto por el artículo 5º de la citada ley en la que se enumeran quiénes son trabajadores de confianza en la Presidencia de la República, en el Poder Ejecutivo, en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial.

Como se desprende del artículo 87 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, también el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación nos habla de la clasificación de los trabajadores de base y de confianza.

6. Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación

El Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 2001, derogando al Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda de fecha 10 de agosto de 2000.

El actual reglamento se refiere más ampliamente de las atribuciones del Auditor Superior de la Federación, así como de las de los Auditores Especiales y de los Titulares de las Unidades.

El artículo 12 dispone que las funciones del Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos entre las que se encuentra la de proponer los nombramientos del personal de confianza:

El artículo 13 señala las atribuciones del Titular de la Unidad General de Administración dentro de las que se incluye la expedición de nombramientos del personal de la Auditoría Superior de la Federación:

“Artículo 13. Al Titular de la Unidad General de Administración le corresponde:

... III. Expedir los nombramientos del personal de la Auditoría Superior de la Federación, hasta el nivel de mandos medios, y resolver sobre sus movimientos y los casos de terminación de los efectos de dichos nombramientos, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables;...

... IX. Autorizar el nombramiento y remoción de los trabajadores de base, con sujeción a las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional y del Reglamento de Escalafón correspondiente; y ...”.

De la fracción IX podemos observar que nos habla de la autorización de la remoción de los trabajadores de base la cual estará sujeta a las disposiciones

contenidas en la LFTSE y aunque no se señale qué artículo de la citada Ley es el que contiene el procedimiento para dar por terminados los efectos del nombramiento de un trabajador de base sabemos que es el artículo 46 el que enumera las causas por las cuales podrá ser cesado un trabajador y el 46 bis el que precisa el procedimiento para levantar un acta administrativa .

Cuando se levanta un acta administrativa en contra de un trabajador, generalmente es para dejar constancia en ella de alguna falta en la que haya incurrido el mismo y cuando el Titular considere necesario que con base en esa acta administrativa se deben dar por terminados los efectos de su nombramiento, es preciso solicitar el cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y que una vez que éste lo autorice, entonces se proceda a dar por terminados los efectos del nombramiento del trabajador demandado.

Cabe señalar que en la práctica, cuando se levanta un acta administrativa en contra de un trabajador y el objetivo primordial de su levantamiento es el cesar al trabajador, no basta con que el Titular levante la misma con todos los elementos contenidos en el referido artículo 46, es necesario solicitar la autorización del cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dado que, de otro modo aún cuando se hayan demostrado los hechos imputados al actor y éste los haya aceptado, si el cese no se autorizó por el órgano indicado, entonces se considera que estamos ante un despido injustificado.

El artículo 14 habla de las atribuciones de los Directores Generales:

“Artículo 14. Los Titulares de las Direcciones Generales tendrán, sin perjuicio de lo dispuesto en otros artículos de este Reglamento, las siguientes atribuciones generales:

... XII. Proponer los nombramientos del personal de confianza de las áreas a su cargo a su superior jerárquico, así como la terminación de la relación laboral del mismo personal;...”.

Del artículo transcrito observamos que los titulares de las Direcciones Generales tendrán la facultad de proponer los nombramientos y la terminación de los mismos respecto del personal de confianza, pero como sabemos, aunque un trabajador sea considerado de confianza, se levanta un Acta Administrativa de Pérdida de la Confianza y con base a ella se dan por terminados los efectos de su nombramiento si es el caso y es precisamente a eso a lo que se refiere la fracción XII del artículo citado.

El artículo 27 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación en específico señala:

“Artículo 27. La Dirección General Jurídica estará adscrita al Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y tendrá las siguientes atribuciones:

... VI. Representar a la Auditoría Superior de la Federación, ante los Tribunales de la República en general y ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en particular, en los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y del Reglamento Interior de las Condiciones Generales de Trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, formular dictámenes y demandas de terminación de la relación laboral de los servidores públicos de la institución, contestar demandas laborales y formular pliegos de posiciones y todas aquellas promociones que se requieran en el curso de los procedimientos;...”.

Como podemos observar, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación es más preciso al ampliar no sólo lo relativo a la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino que también señala “los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y del Reglamento Interior de las Condiciones Generales de Trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, además de formular dictámenes y demandar la terminación de la relación laboral de los servidores públicos de la institución, contestar demandas, formular pliegos de posiciones y todas aquellas promociones que se requieran en el curso de los procedimientos”, de lo que podemos concluir que será la Dirección General

Jurídica quien tendrá la facultad de representar a la Auditoría Superior de la Federación en los conflictos laborales que se susciten con sus trabajadores.

El artículo 29 señala las atribuciones de la Dirección General de Administración entre las que se encuentra la expedición de los nombramientos de mandos medios superiores así como los de base.

“Artículo 29. La Dirección General de Administración estará adscrita al Titular de la Unidad General de Administración y tendrá las siguientes atribuciones:

... II. Elaborar y someter a la consideración del Titular de la Unidad General de Administración, la expedición de los nombramientos del personal de base de la Auditoría Superior de la Federación, así como los movimientos y los casos de terminación de los efectos de dichos nombramientos, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables;

III. Elaborar y someter a la consideración del Auditor Superior de la Federación, por conducto del Titular de la Unidad General de Administración, la expedición de los nombramientos del personal de mandos superiores de la Auditoría Superior de la Federación, a partir del nivel de Director General y homólogos, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables;...”.

Por último, podemos observar que la Dirección General de Administración, tiene la facultad de someter a consideración de su Titular los casos de la terminación de los efectos del personal de base, es decir que debemos entender que será éste quien determinará la forma en que se dará dicha terminación.

CAPÍTULO IV

RELACIONES LABORALES EN EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

En el presente capítulo hablaremos del Decreto que le dio vida a la reforma del 3 de mayo de 2006 en la que se modificaron diversos artículos entre los que se encuentra el artículo 5 fracción II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como de sus consecuencias y repercusiones, además de las Condiciones Generales de Trabajo que rigen en Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y en la Auditoría Superior de la Federación y de la clasificación de los empleados en dichas Cámaras y en la Auditoría Superior de la Federación.

1. Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional del 3 de mayo de 2006.

A continuación se transcriben los aspectos más importantes del Dictamen relativo al proyecto de reforma del artículo 5 fracción III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicado en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Año III, Segundo Periodo, de fecha 16 de febrero de 2006.

“Dictamen de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional.

Honorable Asamblea:

La Comisión de Trabajo y Previsión Social, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 56, 60, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a la consideración de esta honorable Asamblea, el siguiente:

DICTAMEN

1. ANTECEDENTES

PRIMERO. A la Comisión que suscribe, Trabajo y Previsión Social le fueron turnados para su estudio y dictamen, los siguientes expedientes:

a) Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 5 fracción III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional presentada en sesión ordinaria del 25 de octubre de 2005, por el Diputado Jorge A. Kahwagi Macari, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

b) Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 5 fracción III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, presentada en sesión de 6 de octubre de 2005, por los diputados Pablo Gómez Álvarez, Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática Wintilo Vega Murillo, Vicecoordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, José González Morfín, Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y Pedro Vázquez González, Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la Cámara de Diputados.

c) Minuta proveniente del Senado de la República que contiene el proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 2, 5 fracción III, 20 y 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, aprobada por unanimidad de los miembros presentes de la Cámara de Senadores del día 6 de diciembre de 2005 y turnada a la Cámara de Diputados el 8 de diciembre del mismo año.

d) Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 1, 5, 15, 22 y 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, presentada en sesión ordinaria del 2 de febrero de 2006, por el diputado Jorge Leonel Sandoval Figueroa del Partido Revolucionario Institucional.

SEGUNDO. Con fundamento en el artículo 72 letra E de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados funge como Cámara revisora de la Minuta con proyecto de decreto por el que se aprueba la modificación de los artículos 2, 5, fracción III, 20 y 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, enviada por el Senado de la República por lo que el presente dictamen se limitará al estudio de los artículos coincidentes de las iniciativas turnadas con los de la Minuta, y se reservarán los demás para su estudio en dictamen posterior.

TERCERO. Las consideraciones planteadas por la Cámara de Senadores en la minuta con proyecto de decreto que reforma los artículos 2, 5 fracción III, 20 y 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son las siguientes:

a) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, fue promulgada el 27 de diciembre de 1963, y tiene por objeto regular las relaciones laborales existentes entre los empleados públicos de base y el Gobierno Federal, para lo cual enumera en el artículo 5º a los trabajadores de confianza de los Poderes

Ejecutivo, Legislativo y Judicial y en el 6º a los trabajadores de base, considerando a éstos como los no comprendidos en el artículos anterior.

b) La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en 1999, estableció una nueva estructura para la organización técnica y administrativa de cada una de las Cámaras, a partir de los principios de profesionalización, imparcialidad, objetividad, productividad y compromiso institucional, al tiempo que crea el Servicio Civil de Carrera, para efectos de profesionalizar al Servidor Público de Carrera en ambas Cámaras.

c) El Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, fue aprobado el 24 de abril de 2000, en tanto que el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores se aprobó el 7 de noviembre de 2002.

Los ordenamientos señalados tienen como finalidad establecer las bases para la planeación, organización, operación, desarrollo, formación, capacitación, profesionalización, control y evaluación del Servicio Civil de Carrera y en ellos se establece la naturaleza jurídica de sus miembros, así como los derechos y obligaciones al igual que los procedimientos y medios de defensa con que cuenta el personal incorporado al servicio, quienes de acuerdo a los ordenamientos antes citados debe ser *de confianza*.

d) En diciembre de 2000 entra en vigor la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que crea la Auditoría Superior de la Federación en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda y además establece un catálogo de trabajadores de confianza.

e) Por estricta técnica jurídica se hace necesaria la modificación de la Ley reglamentaria del Aparatado B del artículo 123 Constitucional, a efecto de adecuar en el texto de la Ley, las nuevas relaciones de confianza que se han creado desde

su expedición en 1963 hasta la fecha, porque no reflejan la realidad actual del funcionamiento interior del Poder Legislativo dado que se enuncian cargos que ya no existen lo que genera un vacío legal originando diversas interpretaciones respecto de quién es el personal de base sujeto a las relaciones jurídicas laborales de la Ley.

f) Finalmente, el Senado de la República considera necesario adicionar el artículo 20, reformar el artículo 2 y el artículo 5, fracción III, así como reformar el tercer párrafo y adicionar un cuarto párrafo al artículo 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a efecto de que el órgano competente en cada Cámara tenga autonomía para definir quiénes son trabajadores de confianza y cuente a su vez con los Catálogos de Puestos de los servidores públicos y los tabuladores salariales de los servidores públicos que en ellos laboran.

II. CONSIDERACIONES

PRIMERA. El presente dictamen se circunscribe al análisis de los elementos planteados en la Minuta remitida por el Senado que pretende la actualización de la clasificación de trabajadores de confianza en el Poder Legislativo, de los Catálogos de Puestos de los servidores públicos y la creación de tabuladores salariales de los servidores públicos en función del presupuesto de cada Cámara.

SEGUNDA. De conformidad con los artículos 1 y 2, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de las Instituciones enumeradas y organismos descentralizados similares que tengan a cargo función de servicios públicos, al tiempo que define la relación jurídica de trabajo establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio.

Para ello, el artículo 4 de la misma Ley, divide a los trabajadores en dos grupos: de confianza y de base, el artículo 5 enumera los supuestos de los trabajadores de confianza que integran la planta de la Presidencia de la República, del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial; el artículo define a los trabajadores de base como "... Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles..."

TERCERA. Una interpretación a priori del artículo 6º indica que todos los trabajadores no incluidos en la enumeración del artículo 5 serán considerados de base, sin embargo, el numeral 7 de la propia Ley Reglamentaria establece: "Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5º, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su relación."

Esto quiere decir que la denominación de confianza o de base de un trabajador respecto de las dependencias señaladas, es enunciativa más no limitativa, en tanto que por disposición de la propia Ley pueden crearse categorías o cargos de confianza o de base, diversos a los enumerados en los artículos 5º y 6º siempre y cuando exista una disposición legal que los formalice, es decir, que expresamente disponga cuál será la naturaleza jurídica de la relación laboral.

Por otra parte, el artículo 8 del ordenamiento en estudio establece que, entre otros, "quedan excluidos de esta Ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º y aquellos que prestan sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios", con lo que reafirma lo dispuesto por el artículo 2 que establece la relación jurídica de trabajo establecida entre los trabajadores de base y los titulares de las dependencias o, en caso del Poder Legislativo, las directivas de la Gran Comisión, órgano que ya no existe como tal.

CUARTA. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto establecer, de conformidad con la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, la organización y reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente. Al mismo tiempo es el fundamento de los reglamentos y acuerdos que cada una de las cámaras expida sin la intervención de la otra, y no necesita de la promulgación del Presidente de la República ni puede ser objeto de veto.

A pesar de no denominarse Ley Reglamentaria, establece las normas de funcionamiento del Poder Legislativo, así como los órganos de decisión, técnicos y administrativos para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras.

QUINTA. Por disposición de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las Cámaras desahogan sus tareas legislativas y administrativas a través de sus respectivas Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financiero, y éstas a su vez, se integran con funcionarios de carrera, quienes se rigen por el Estatuto de Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados que dispone: “no formarán parte del Servicio, los cargos y puestos de libre designación considerados en el presente Estatuto, y los puestos del personal numerario y de base, así como los contratados por prestación de servicios” (Art. 81), y por el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores, el cual expresa que el personal de carrera se integrará por servidores públicos de confianza, de conformidad con el catálogo que apruebe la Mesa Directiva en los términos del Presente Estatuto” (Art. 21).

SEXTA. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es el fundamento de los Estatutos de Servicio Civil de Carrera de las Cámaras, a través de ellos se materializa el supuesto del artículo 7 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a determinar que los integrantes del servicio de carrera no serán de base, o serán de confianza, por lo

tanto, a pesar de no encontrarse enunciados expresamente en el artículo 5º fracción III de la Ley reglamentaria, la naturaleza jurídica del personal que labora para las Cámaras por la vía de servicio de carrera es de confianza.

El mismo criterio aplica en el supuesto del artículo 88 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que dispone: “Son trabajadores de confianza: el Auditor Superior de la federación, los Auditores Especiales, los titulares de las unidades previstas en esta Ley, los directores generales, directores, los auditores, visitadores, inspectores, los subdirectores, los jefes de departamento, los asesores, los secretarios particulares y los demás trabajadores que tengan tal carácter conforme a lo previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.”

Aunado a ello, encontramos además que los supuestos de la fracción III del artículo 5º de la Ley Reglamentaria son enunciativos, no limitativos y corresponden a la realidad debido a que ninguno de ellos existe en la actualidad con la denominación que le otorga dicho artículo, debido a que fueron enunciados atendiendo a la organización existente en 1963, año en que fue promulgada, por lo que ahora no solo no existe el Director General de Departamentos y Oficinas de la Cámara de Diputados, sino tampoco existe la Contaduría Mayor de Hacienda, que ahora es la Auditoría Superior de la Federación.

SÉPTIMA. No obstante el artículo 7º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, resuelve el problema de la obsolescencia de la fracción III del artículo 5º aquél es la excepción y no debe ser la generalidad.

Por ello, esta Comisión considera necesaria la modificación de la Minuta con Proyecto de decreto remitida por la Cámara de Origen, a efecto de reestructurar la fracción III, del artículo 5º de la Ley en discusión, actualizando las denominaciones de los trabajadores de confianza existentes en el Poder

Legislativo, organizando los párrafos en apartados A, B, y C adicionando un segundo párrafo que describa las funciones de los puestos que no están incluidos en dichos apartados.

Con esta inclusión, se prevé la eventualidad que la denominación de los puestos ocupados por los trabajadores de confianza sea modificada para mejorar las estructuras orgánicas de las Cámaras, en cuyo caso se aplicará la descripción de funciones propuesta, para distinguir al trabajador de confianza del de base, con independencia de lo establecido en el artículo 7 de la Ley Reglamentaria.

OCTAVA. Finalmente las iniciativas presentadas por el Diputado Jorge A. Kahwagi por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, por el Diputado Leonel Sandoval pretenden ajustar el catálogo del personal de confianza enumerado en la fracción III del artículo 5º, sin embargo se considera que el contenido de las mismas queda superado al aprobarse el texto de la Minuta por el Senado con las modificaciones antes descritas.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, la Comisión de Trabajo, Previsión Social somete a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente:

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO,
REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123
CONSTITUCIONAL

Fecha de publicación: 03/05/2006

Categoría: DECRETO

Proceso legislativo:

DISCUSION/REVISORA

DISCUSIÓN

México, D.F., a 16 de febrero de 2006.

El siguiente punto del orden del día es la discusión del dictamen con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional...”.

Tiene el uso de la palabra el primero de los nombrados don Fernando Espino Arévalo, en la inteligencia de que si alguien más pide el uso de la voz dado este diseño de inscripción, esta Presidencia preguntará a la asamblea.

El diputado Fernando Espino Arévalo: Con su venia, diputado Presidente. Compañeras y compañeros diputados:

En esta ocasión, en que se propone la reforma a diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, vengo a expresar mi voto razonado en contra del dictamen emitido por la Comisión de Trabajo, en virtud de que las reformas propuestas contravienen principios generales de derecho y violentan derechos de trabajadores, que por esta vía podrían ser incorporados a las características de confianza que antes de esta propuesta no tenían y porque la exposición de motivos no justifica tal determinación.

De aprobarse la reforma en comento, no podría aplicarse de manera retroactiva quienes actualmente tienen el carácter de base y de aplicarse a los de nuevo ingreso, daría lugar a que se diera un trato distinto a los trabajadores que desempeñan las mismas funciones.

Por lo que hace a la mención de una federación sindical, que anteriormente era la única reconocida por el Estado, constituye la reproducción de vicios de inconstitucionalidad de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; lo cual ha sido señalado en jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal Federal, además de que, en la actualidad el Estado ha reconocido ya a otra federación sindical, la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos, que resulta ser la que representa el mayor interés profesional de los servidores públicos.

Insistir en el reconocimiento de una sola federación sindical, que además es la minoritaria, ubicaría a esta Legislatura en la inconstitucionalidad, puesto que el artículo 123 de nuestra Carta Magna, reconoce plenamente la libertad sindical; lo

cual se consigna también en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por el Senado de la República en 1950.

Los aspectos concretos por los que expreso mi voto en contra de este dictamen, se contienen en los siguientes conceptos:

1. La propuesta de reforma al artículo 5° en fracción III, Apartados a), b) y c), amplían los cargos considerados de confianza, incluyendo algunos que no tienen responsabilidades de realizar funciones de dirección, vigilancia o fiscalización de carácter general. Por lo que no se justifiquen que queden integrados en esta clasificación, como son: los asesores, los consultores, los investigadores, los agentes de protección civil y el personal de servicio de carrera, quienes para nada difieren de los trabajadores de base de otras dependencias que realizan las mismas funciones. De manera que debieran excluirse de la categoría de trabajadores de confianza.

2. La propuesta de modificación del párrafo tercero del artículo 32 de la citada ley, por lo que hace a la mención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por su competencia en lugar de la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, es aceptable; pero lo que no puede ya aceptarse es la mención de una federación sindical determinada, puesto que eso atenta contra el principio de la libertad sindical, previsto en el artículo 123 constitucional, así como en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de que rompe con el criterio legislativo de creación de normas, las cuales deben tener carácter general y abstracto para ser aplicables a todos los sujetos reconocidos legalmente y, en este caso, existe ya una federación sindical distinta a la FSTSE y esta es la FEDET, que obtuvo registro en junio del 2005 y que aglutina a más del 80 por ciento de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo antes expresado, téngase por emitido mi voto en contra de este dictamen por inconstitucional y contradictorio con la técnica legislativa, por lo que solicito de este pleno que no se apruebe y se regrese a la comisión de origen, para su mejor análisis. Gracias, señor Presidente. El Presidente diputado

Francisco Arroyo Vieyra: Gracias a usted. Tiene el señor diputado don Pablo Franco Hernández el uso de la voz, del Partido de la Revolución Democrática.

El diputado Pablo Franco Hernández: Con su venia, diputado Presidente. Compañeras, compañeros diputados: La existencia del Apartado "B" del 123 constitucional y su ley reglamentaria, de suyo constituyen graves violaciones a los derechos humanos y laborales de los Trabajadores al Servicio del Estado; pero como no hemos podido discutir una reforma laboral en serio, una reforma laboral estructural verdaderamente, pues estamos viviendo la creación constantemente de normas anticonstitucionales, violatorias de los derechos de los trabajadores en varios casos, arguyendo razones de Estado. En ese caso, da la impresión de que la Cámara de Diputados, en su calidad de patrón, pretende imponer a sus trabajadores un régimen discriminatorio, un régimen violatorio de los derechos humanos y para ello se nos presenta un dictamen irregular, desde el punto de vista técnico, pero sobre todo, desde el punto de vista conceptual.

Las normas laborales deben tener el carácter de protectoras de los trabajadores. Así lo estableció el Constituyente y así lo ha establecido la interpretación que en diversas ocasiones ha realizado el máximo tribunal. Sin embargo hoy, la Cámara patrón, pretende establecer en la ley reglamentaria del Apartado "B" del 123 constitucional un catálogo de puestos. Es decir, pretende decidir en la ley qué trabajadores de ella, tienen el carácter de confianza y no aquellos que realmente tienen ese carácter. La interpretación del carácter de confianza, la definición, pues tiene que ser de carácter general, así está establecido en el artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo. Es decir, tienen que ser personas que desarrollen funciones de dirección, fiscalización, de carácter general y aquí pareciera que pretendemos aplicar a nuestros trabajadores un régimen donde todos sean de confianza y por lo tanto, queden privados de los mínimos derechos que les otorga el ser trabajadores de base.

Se Pretende todavía dejar abierta la puerta para que cualquier trabajador pueda ser considerado de confianza por una mera analogía. Se dice que podrán ser considerados de confianza aquellos que realicen labores análogas a las mencionadas en el catálogo de puestos que se pretende integrar en el artículo 5º.

Esta Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tiene un largo camino de declaraciones de inconstitucionalidad en la Corte y hacia allá vamos a ir.

Es decir, si esta Cámara, como patrón, pretende ganar a sus trabajadores el juicio de la historia, es decir, el juicio, la definición que quiere hacer esta Cámara de que todos queden bajo un régimen represivo, discriminatorio, excluyente, esta Cámara lo va a perder. Podremos aprobar por mayoría esta ley, pero esta reforma va directo a la declaratoria de inconstitucionalidad. Se ha dicho y se ha repetido en muchas ocasiones en esta tribuna, que la ley tiene que ser de carácter general y abstracto. Pero en este dictamen que nos proponen particularmente lo que se refiere al catálogo de puestos que laboran en el artículo 5o., únicamente les faltó poner los nombres de los trabajadores que se pretende sean considerados de confianza. Y aún se tiene la falta de técnica jurídica al establecer que aquellos trabajadores que sean de base, podrán ser considerados trabajadores de confianza de manera retroactiva, cuando desarrollen las funciones que hoy por decreto se pretenden convertir de confianza.

Me parece que estamos cometiendo varios errores: Como patrón estamos yendo en contra del espíritu de las normas laborales. Pero también estamos incurriendo en defectos de técnica legislativa al pretender aprobar una norma de carácter particular. Y por otro lado, estamos mandando el mensaje de que en lugar de ir a una reforma laboral verdaderamente estructural, lo que queremos es coadyuvar al camino de la violación de los derechos de los trabajadores hoy, haciendo víctimas de esas violaciones a nuestros propios trabajadores. Muchas gracias...

... El diputado Francisco Javier Carrillo Soberón: Señor presidente muchas gracias. Con su venia. Quisiéramos comentarles compañeras y compañeros, el desatino que significa pretender hoy votar esta reforma a la Ley Federal del Trabajo Burocrático. No podemos distraer la energía de esta Cámara en votar una norma que no busca como se dice, actualizar la norma a la realidad legislativa nacional, cuando en realidad lo que queremos votar es un tema estrictamente doméstico del régimen laboral entre la Cámara de Diputados como patrón y el Sindicato de Trabajadores de esta Cámara.

No es posible que esta Cámara esté discutiendo en la tribuna nacional el catálogo de puestos de confianza de esta Cámara de Diputados. Nos parece que es un ejercicio absolutamente erróneo de esta Cámara, discutir aquí nuestras particularidades laborales. Discutir aquí si tal o cual puesto de esta Cámara debe ser contemplado en la ley como puesto de confianza. Nosotros queremos insistir en que además de este grave error y desvío de nuestros objetivos legislativos, el que estemos inclusive avalando que el nombramiento se le considerara de confianza si el trabajador desarrolla funciones análogas a las descritas, cometiendo con esto un perfecto error, cuando jamás deben permitirse este tipo de interpretaciones análogas en el terreno de nuestra ley laboral. Más aun cuando en nuestra ley laboral la calidad de trabajador de confianza es un régimen de excepción. Y aquí estamos votando una generalización del término de confianza y desnaturalizando la calidad tutelar de nuestra ley laboral. Lo único que lograremos con este dictamen, será un claro y previsible aumento de conflictos laborales tanto con los sindicatos de la Cámara como con los trabajadores en lo individual.

Nos parece que contrariamente a lo dicho y a lo resuelto reiteradamente por las autoridades de amparo, este dictamen transforma la excepción en regla al transformar la calidad de trabajador de confianza, lo que dejará a un mayor número de trabajadores fuera de la tutela que representa la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. Se camina por la senda contraria de la propuesta de la reforma sana, democrática, avanzada y tutelar en el sentido social de nuestra ley de trabajo y se ahonda una tendencia desaprobada por las autoridades de amparo, de numerar de manera detallada a los trabajadores de confianza...

Para presentar la reserva del artículo quinto, fracción III, tiene la palabra el diputado Tomás Cruz Martínez ¿No está el diputado Cruz Martínez? Ahí está. Aquí viene.

El diputado Tomás Cruz Martínez: Gracias señor presidente. La fracción parlamentaria del PRD considera, en relación con las reservas que hicimos, lo siguiente: El dictamen que hoy se presenta a discusión plantea como su principal y prácticamente único argumento, la modificación de la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional para adecuar en el texto de la ley las

nuevas relaciones de confianza que se han creado desde su expedición en el año 63. Sin embargo, en realidad no estamos frente a una simple actualización. El cambio de nombres o la creación de nuevas categorías laborales de confianza en el Poder Legislativo, está siendo usada en este dictamen como una cortina de humo para crear situaciones de excepción en las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado.

La existencia de la categoría de trabajadores de confianza, proviene de la excepción presentada en la ley en cuanto a los derechos tutelados por el artículo 123 de la Constitución y sus leyes reglamentarias, que sólo se puede justificar por la naturaleza de las funciones que se desempeñan. Este principio permite dar objetividad y certidumbre a la relación de trabajo. En este sentido la pérdida de confianza se convierte en una causal para la rescisión laboral por parte del patrón sin responsabilidad para éste.

No obstante este tipo de situaciones de excepción, han servido como coartada para afectar derechos y limitar libertades laborales. Según algunas cifras, a principio del presente gobierno se habían despedido aproximadamente a 20 mil trabajadores de confianza del gobierno federal. Los trabajadores de confianza de las paraestatales han sido también víctimas de abusos por parte de las entidades sin grandes dificultades para poderlo hacer.

La posibilidad de que en el Poder Legislativo se den las condiciones para sancionar legalmente estas medidas, no deja lugar a dudas de la poca responsabilidad que se ha reflejado en las mayorías que están promoviendo este dictamen. Se cree o se ha hecho creer a esta Honorable Asamblea, que la solución a conflictos laborales está en legislar, igual como se hizo en la reforma de la Ley del Seguro Social, que en el 2004 limitó los derechos contractuales de los trabajadores del IMSS. Nuestro grupo parlamentario se ha pronunciado porque el derecho laboral no admita excepciones ni leyes privativas.

Estamos por un solo cuerpo laboral, digno y justo sin apartados ni zonas grises como las que caracterizan el trabajo en el sector público. Nos pronunciamos por una reforma laboral y administrativa con amplia consulta y consenso con los trabajadores al servicio del Estado, que a través del Servicio Civil de Carrera

revalore el trabajo burocrático, introduciendo criterios justos de ingreso, promoción y permanencia del servidor público, así como dar plena vigencia a sus derechos colectivos. Por cierto, quiero llamar la atención en este sentido del Servicio Civil de Carrera, que en la Cámara de Diputados se ha violado el Estatuto en el nombramiento desde la vigencia del Estatuto de la Cámara.

Ponemos de ejemplo a los directores de todos los centros de estudios, de investigación de la Cámara, que no han ingresado a través de ese procedimiento y sin embargo conservan sus derechos a través del Estatuto. Proponemos rescatar la redacción original propuesta por los diputados Pablo Gómez, Wintilo Vega, José González Morfín y Pedro Vázquez, que define a este tipo de trabajadores a partir de sus funciones, como dicta nuestra doctrina laboral y no como se pretende en la minuta de mérito mediante una lista discriminante:

Artículo 5. Son trabajadores de confianza

... III: En el Poder Legislativo aquellos que son nombrados por el pleno y todos aquellos trabajadores que desempeñen cualesquiera de las siguientes funciones conjunta o separadamente:

- a). De dirección como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales.
- b). De inspección, vigilancia y fiscalización.
- c). Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de ellos.
- d). Auditoría. A nivel de auditores y subauditores generales, así como personal técnico en forma exclusiva y permanente que desempeñe tales funciones.
- e). Control directo de adquisiciones, cuando tenga la representación de la Cámara de Diputados y facultades para tomar decisión sobre adquisiciones y compras.
- f). En Almacén e Inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta de inventarios, así como todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean iguales a las anteriores.”

Muchas gracias, señor Presidente.

El Presidente diputado Francisco Arroyo Vieyra: Se ruega a la Secretaría consultar a la Asamblea en votación económica, si se acepta la propuesta del diputado Tomás Cruz Martínez.

La Secretaria diputada Patricia Garduño Morales: Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica se consulta a la Asamblea si se acepta la proposición del diputado Tomás Cruz Martínez.

Los diputados y las diputadas que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo. (Votación)... Mayoría por negativa, diputado Presidente.

El Presidente diputado Francisco Arroyo Vieyra: Se desecha. Tiene el uso de la palabra el diputado Pablo Franco Hernández, para presentar reserva al tercer párrafo del artículo 32 del dictamen en comento.

El diputado Pablo Franco Hernández: Con su venia, señor Presidente. Compañeras; compañeros: Los trabajadores al servicio del Estado hemos señalado ya viven reglas de excepción y de merma a sus derechos colectivos. Uno de ellos tiene que ver con la libertad de asociación sindical, que está garantizado por nuestra Constitución, por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y está aceptada por nuestro país, al haber suscrito el convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo.

En esa virtud, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado inconstitucional la parte relativa de la Ley Reglamentaria del Apartado B del 123 constitucional, que establece la existencia de una sola Federación y de una sola organización sindical por dependencia. A contrapelo de este razonamiento, en el dictamen se propone que para efectos de la reglamentación salarial, se consulte a una Federación que existe de hace años, pero que pudiera desaparecer en cualquier momento o que por una reforma estatutaria pudiera cambiar de denominación y de ser así esta adición al párrafo tercero del 32 quedaría sin sustento.

En ese sentido y en abono del debate en el argumento que hemos venido estableciendo de que la ley debe ser de carácter general, es que estamos

planteando la modificación de este artículo, para quedar como sigue: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomando en cuenta la opinión de las organizaciones sindicales legalmente constituidas, fijará las normas, lineamientos y políticas que permitan establecer las diferencias en las remuneraciones asignadas para los casos de alcances en los niveles de tabulador que se originen con motivo de los incrementos a que se refiere el párrafo anterior". Es decir, hay que consultar a las organizaciones sindicales, hay que abonar al bilateralismo que no existe en el Apartado B del 123 constitucional y no existe en su ley reglamentaria.

Pero nos parece que es un total dislate el pretender integrar ahí a una federación sindical, no sólo porque ya existe otra más registrada, sino porque además existen organizaciones sindicales registradas por el Tribunal que no forman parte de ninguna de las federaciones y que están luchando por obtener para sí la representación de trabajadores en las diversas dependencias. En tal virtud, nos parece que el espíritu de esta reforma debiera corregirse por lo menos en este sentido, recuperando el reconocimiento al derecho de libre asociación de todos los trabajadores, y qué bueno que se integre la consulta a las organizaciones sindicales, pero consultemos a todas aquellas que representan a los trabajadores, y limitémoslo a aquellas que se encuentren totalmente constituidas. Muchas gracias.

El Presidente diputado Francisco Arroyo Vieyra: ¿Nos deja propuesta por escrito diputado? El diputado Pablo Franco Hernández: Consulte la Secretaría a la asamblea si se acepta...

El diputado Pablo Gómez Álvarez (desde la curul): ¡Señor Presidente!

El Presidente diputado Francisco Arroyo Vieyra: Sí.

El diputado Pablo Gómez Álvarez (desde la curul): Pido que la votación sea nominal.

El Presidente diputado Francisco Arroyo Vieyra: ¿Quién lo apoya?... (Levantando la mano varios diputados del PRD). Vamos a pedirle a la Secretaría instruya la apertura del sistema electrónico de votación por tres minutos, a efecto de recabar

esta votación nominal, que no sea económica sino nominal Secretaria, por favor. A la asamblea le queda claro cuál es la propuesta del diputado, por haberla escuchado hace unos momentos. Nada más instruya la apertura del sistema electrónico...

... La Secretaria diputada Patricia Garduño Morales: Ciérrase el sistema de votación electrónico. Señor Presidente, se emitieron 89 votos en pro 251 en contra y 6 abstenciones.

El Presidente diputado Francisco Arroyo Vieyra: Se desecha. Se ruega a la Secretaría ordene la apertura del sistema electrónico de votación por tres minutos a efecto de recabar votación nominal de la fracción III del artículo 5º. y del tercer párrafo del artículo 32 en sus términos.

La Secretaria diputada Patricia Garduño Morales: Hágase los avisos a que se refiere el artículo 161 del Reglamento Interior. Abrase el sistema electrónico por tres minutos para proceder a la votación de los artículos 5º. fracción III y 32 tercer párrafo en sus términos...

(VOTACION)

... Señor Presidente, se emitieron 248 votos en pro 80 en contra y 8 abstenciones.

El Presidente diputado Francisco Arroyo Vieyra: Aprobados los artículos 5 fracción III y 32 tercer párrafo en sus términos del proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional. Se devuelve al Senado para los efectos del inciso e) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”¹

Como consecuencia del decreto transcrito, el artículo 5º fracción III se transformó para quedar de la siguiente forma:

¹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Segundo periodo, 16 de febrero de 2006, p.p. 69-75.

“Artículo 5. Son trabajadores de confianza:

... III.- En el Poder Legislativo:

A. En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera.

B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

C. En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarías Privadas.

Con independencia del nombramiento expedido, en todos los casos a que se refiere esta fracción, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.

d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las áreas de Auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la Cámara de Diputados con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas

decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de la Cámara de Diputados con tales características.

f) En almacén e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios;

g) Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores...”.

2. Consecuencias y Repercusiones de la Reforma

Frecuentemente se cometen errores gramaticales, de redacción y semántica que, en ocasiones llegan a vulnerar el espíritu del legislador.

No podemos aceptar un sistema jurídico con normas y leyes obsoletas e inoperantes supeditadas a su dilucidación e interpretación por parte de los jueces toda vez que esto puede llegar a ser un problema debido a la falta de unificación de criterios lo que nos lleva a que, en ocasiones a que al Titular demandado se le condene en un asunto y en otro con identidad de partes y prestaciones se le absuelva, lo cual también resulta perjudicial para los trabajadores dado que los deja en una total incertidumbre.

Por lo anterior, el trabajo cotidiano de los Legisladores es actualizar las leyes y normas que permiten la convivencia pacífica de todos los ciudadanos.

Sin embargo, no basta con hacer nuevas leyes o reformar las que están vigentes, es menester no solo actualizar las que son notoriamente atrasadas, sino también las que son incongruentes con la realidad jurídica para evitar confusiones procesales y judiciales que atenten contra los derechos de los ciudadanos, por lo cual, deben ser uniformes con la realidad histórica del lugar en que se encuentren vigentes.

Considerando que las leyes en relación con el Congreso de la Unión así como los cargos laborales han sido modificadas y en el presente ya no existen las figuras que contemplaba el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, fue necesario actualizar la ley para evitar que los servidores públicos considerados de confianza quedaran en estado de indefensión, por no estar contemplados diversos cargos dentro de la ley.

Asimismo, en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma con proyecto de decreto propuesta por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional publicada en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados 2 de febrero de 2006 se señaló "... Esta situación similar acontece en el contexto de la fracción III del propio artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en referencia a la estructura de los empleados de la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y la Auditoría Superior de la Federación, dado que no se encuentran actualizados con la denominación correcta los nombramientos que prevé la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, en los artículos 48, 49, 51, 56, 109 y 110, o bien conforme a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de 14 de julio de 1999, obligando a reformar la fracción III, habida cuenta que preceptúa apelativos de puestos incongruentes a la realidad del sistema bicameral federal y el órgano encargado de sindicar los recursos públicos federales, lo cual en los hechos produce efectos dilatorios en la administración de justicia que imparten las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, porque en la práctica ordenan agotar diligencias con la comparecencia de servidores públicos que no son los que se citan en las cédulas de notificación, ocasionando graves consecuencias jurídicas en detrimento de los justiciables en la economía del Estado, al verse obligadas las dependencias a cubrir, a causa de estas deficiencias sendas condenas con recursos no presupuestados en el gasto corriente, imposibilitando a los titulares a poder dar cumplimiento a los laudos,

debido a que no se cuanta con los recursos para hacer frente a las liquidaciones e indemnizaciones...”²

Como se dijo anteriormente, el artículo 5, fracción III, describía puestos de confianza en la Cámara de Diputados que orgánicamente han desaparecido, situación que creaba incertidumbre jurídica al órgano legislativo cuando a la defensa de sus intereses frente a sus trabajadores se refiere, y en consecuencia se originaba que los laudos emitidos por el tribunal competente fueran mayormente condenatorios, ocasionando así graves detrimentos pecuniarios a la institución demandada.

Por otro lado, en la exposición de motivos de la propuesta de iniciativa que reforma la fracción III del artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados el 6 de diciembre de 2005, suscrita por diputados integrantes de diversos Grupos Parlamentarios se señaló: “... Antes de la reforma de 3 de mayo de 2006, la redacción del artículo 5 en su fracción III resultaba fuera de tiempo si se consideraban los puestos de confianza precisados en tal fracción correspondían a aquellos existentes en 1963, año de promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sin embargo, y debido a las necesidades inherentes al trabajo legislativo nacional, se ha desarrollado una sinergia entre la actividad parlamentaria y las áreas administrativas que obligan a un acoplamiento mutuo que debe traducirse en condiciones jurídicas óptimas de operación administrativa, particularmente en materia laboral a través de la definición de las funciones de confianza acorde a los puestos que realicen. Por ello se propone una redacción genérica respecto a las funciones que realicen los empleados de confianza; por tal razón, presento ante esta honorable soberanía la siguiente...”³

² Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Segundo periodo, 2 de febrero de 2006, p. 221.

³ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Primer periodo, 6 de diciembre de 2005, p. 246.

Por lo cual, fue necesario que fuera explícita y precisa la fracción III y el párrafo tercero del artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado respecto a lo que dispone; “En el Poder Legislativo; en la Cámara de Diputados; el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso”... En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero, para que esté acorde con la realidad jurídica que impera.

Del análisis del párrafo anterior podemos observar que los cargos de Oficial Mayor, Director General de Departamentos y Oficinas, Tesorero General, Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, Oficial Mayor de la Gran Comisión, Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso en la Cámara de Diputados ya no son vigentes, al igual que los cargos en el Senado de la República, de Oficial Mayor y Subtesorero, son cargos que ya desaparecieron de la estructura orgánica de la Cámara de Diputados y Senadores.

Por tanto, el Oficial Mayor de la Cámara de Diputados ahora se denomina Secretario General, el Director General de Departamentos y Oficinas desaparece, el Tesorero General pasó a ser Secretario de Servicios Administrativos y Financieros, el Oficial Mayor de la Gran Comisión es una figura en desuso, toda vez que la Gran Comisión desapareció con las reformas de 1997 a la estructura orgánica del Congreso, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación, es ahora Director de Talleres Gráficos y el Director de la Biblioteca del Congreso en la Cámara de Diputados, actualmente es el Director General de la Biblioteca.

Asimismo, en la Cámara de Senadores, el Oficial Mayor, ahora es Secretario General de Servicios Parlamentarios, se crea la figura de Secretario General de Servicios Administrativos.

En consecuencia, resultaba primordial actualizar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, considerando que la redacción de las normas debía ser clara, inteligible, precisa, exacta y concreta, lo que amerita el uso de una adecuada redacción de las disposiciones que integrarán las leyes.

Se debe tomar en cuenta que el vocabulario jurídico, así como el lenguaje común permiten que sea fácilmente inteligible, para el desarrollo de una legislación eficaz, que pueda ejecutarse con un mínimo de labor interpretativa sin recurrir a exhaustivos ejercicios de hermenéutica jurídica, porque toda norma, jurídica debe ser explícita, para evitar interpretaciones erradas, o tener que recurrir a ideas y principios “implícitos” e inexistentes.

Porque si la norma o ley no es exacta en lo que prevé al caso concreto crea una incertidumbre jurídica, en vista de que conculca los derechos de los trabajadores y con ello la eficacia en las resoluciones judiciales.

Al respecto, el Diputado de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, manifestó en su iniciativa de reforma del artículo 5 fracción III publicada en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados el 25 de octubre de 2005, “... Finalmente, el reto del Poder Legislativo es superar el atraso en el que se encuentra el sistema jurídico, para contar con un marco normativo y leyes que dispongan reglas claras y equitativas que defiendan los derechos de los ciudadanos, con el propósito que elimine la incertidumbre jurídica...” “... consecuentemente, de no aprobarse la iniciativa que se propone, seguiremos permitiendo que se conculquen los derechos laborales y que sea la Suprema Corte la que resuelva las incongruencias del Poder Legislativo, a través de diversas tesis jurisprudenciales que en ocasiones son contradictorias y atentan contra los derechos laborales en vez de resolver el problema de fondo...”⁴

⁴ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Primer Periodo, 25 de octubre de 2005, p. 218.

Por lo anterior, notamos que, fue necesaria la reforma del 3 de mayo de 2006, respecto del artículo 5 fracción III, toda vez que los cargos existentes en el citado artículo hasta antes de la reforma resultaban en discordancia con los que hasta esa fecha existían.

3. Condiciones Generales de Trabajo de la Cámara de Diputados.

Dentro del marco jurídico que regula las relaciones laborales entre los titulares de las dependencias se encuentran las Condiciones Generales de Trabajo, las que de acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos indica en su artículo 87 la forma en que se fijarán las mismas.

“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”.

Algunos autores en materia laboral opinan que las Condiciones Generales de Trabajo hace las veces de un Contrato Colectivo de Trabajo que se celebra entre un Sindicato y una empresa que se rige por el apartado A del artículo 123 constitucional, sin embargo esto no es así, pues entre una y otro hay diferencias significativas como son:

- El contenido y naturaleza del Contrato Colectivo de Trabajo son preponderantemente económicos, es decir, se refiere a sueldos y prestaciones pecuniarias, situación que en las Condiciones Generales de Trabajo de una dependencia gubernamental son fijados casi siempre por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos de la legislación que sobre egresos emite anualmente la Cámara de Diputados.

- El Contrato Colectivo de Trabajo puede ser revisado cada año sólo en salarios y cada dos años de forma integral y las Condiciones Generales de Trabajo se revisan cada tres años.

- En el Contrato Colectivo de Trabajo se implementa una solicitud de revisión del mismo acompañada de un emplazamiento de huelga para lograr un acuerdo, mientras que en las Condiciones Generales de Trabajo es el titular de la dependencia gubernamental quien las fija, lo que significa que no hay una negociación propiamente dicho.

- En las Condiciones Generales de Trabajo, de acuerdo a la Ley, se puede objetar el contenido de las mismas en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, situación que no existe en el Contrato Colectivo de Trabajo.

- En el caso de un contrato colectivo los trabajadores participan más, mientras que en la Condiciones Generales de Trabajo la participación es mínima.

Aún así, algunas dependencias gubernamentales realizan negociaciones con los sindicatos correspondientes al margen de la Ley.

Al respecto, el Maestro Cantón Moller considera “que hay una similitud entre las Condiciones Generales de Trabajo con los Contratos Colectivos pues aquellas sustituyen a éstos de alguna manera en la Ley Burocrática, aunque no tiene las mismas características, por tanto, no hay la posibilidad de que surja una negociación en las primeras mientras que en los Contratos Colectivos de Trabajo sí las hay. A pesar de ellos se han obtenido logros por la lucha constante de los sindicatos burocráticos, siendo que en la Ley vigente hasta 1974 el artículo relacionado con las Condiciones Generales de Trabajo, se decía que éstas eran dictadas por el Titular “oyendo a sindicato correspondiente” situación que permitía escuchar la opinión mas no que debería tomarse en cuenta y aplicarse. Al presentarse esta frase fue sustituida por la que dice “o tomando en cuenta la

opinión del Sindicato”, lo que implica que se atienda y aplique en alguna medida esa opción, lo que llevará a que en algún momento se llegue a negociar las Condiciones Generales de Trabajo”.⁵

El maestro Manuel Mora Rocha dice, con relación a las Condiciones Generales de Trabajo que en ellas se regula la conducta, se marcan las reglas generales y las actividades de los trabajadores en su lugar de trabajo sin que se llegue a considerar como si fuera el “reglamento interior de cada dependencia”, que se refieren a la organización y funcionamiento de ellas. Y las Condiciones Generales de Trabajo contendrían la forma o circunstancias en las que se realizaría el trabajo en la dependencia, las prestaciones económicas contenidas en el artículo 91 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las no económicas, las sanciones y disposiciones disciplinarias al Reglamento Interior de Trabajo, requisitos de admisión y nombramientos en la dependencia, vacaciones, equipo, uniformes de trabajo, jornadas y horario de trabajo, licencias, descansos, vacaciones, permutas, estímulos y recompensas, exámenes médicos y el establecimiento de reglamentos de seguridad e higiene, escalafón e interior de trabajo.

Asimismo, con respecto a las Condiciones Generales de Trabajo registradas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje signadas tanto por las autoridades administrativas de la Cámara de Diputados como por el Sindicato de Trabajadores de la misma, con la finalidad de no citar los trece capítulos y sus respectivos artículos y cuatro transitorios que contiene el documento, únicamente se citarán los más relevantes en el presente trabajo a saber:

Por su parte el artículo 8º señala que para ser Trabajador de Base de la Cámara es necesario cubrir los siguientes requisitos:

⁵ Cfr. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, 2ª ed., PAC, México, 1985, p. 16.

- I. Contar con edad mínima de 16 años.
- II. Presentar solicitud de ingreso a la Cámara, de conformidad a lo señalado en el artículo 18 de estas Condiciones, para ocupar la ÚLTIMA PLAZA VACANTE DE BASE, que incluya escolaridad y grado de aprendizaje sobre la plaza a ocupar.
- III. Sujetarse a exámenes médicos y de capacidad técnica que exija la Cámara.
- IV. Comprobar ser de nacionalidad mexicana, salvo el caso previsto en el artículo 9º de la Ley y cumplir previamente con lo dispuesto por la Ley General de Población.
- V. Tomar posesión del empleo dentro de los diez días siguientes a partir de la fecha que se le notifique personalmente el nombramiento,
- VI. Presentar constancia de no estar inhabilitado para el servicio, que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- VII. En su caso, demostrar haber cumplido o estar cumpliendo con el Servicio Militar Nacional.
- VIII. Los demás que considere el titular necesarios para cada plaza.

Los artículos 9º, 10, 11 y 12 nos hablan de la inamovilidad, así como de los trabajadores que son considerados de base y de confianza.

“Artículo 9. Los trabajadores de nuevo ingreso con nombramiento de Base, serán inamovibles después de seis meses de servicio, si no hubiere nota desfavorable en su expediente”.

“Artículo 10. En los términos de los artículos 6 y 19 de la Ley, los empleados de Base son inamovibles y, por tanto, el cambio del titular de la Cámara no podrá afectar sus derechos”.

“Artículo 11. Son trabajadores de Confianza, los que señala el artículo 5 fracción III de la Ley”.

“Artículo 12. Son trabajadores de Base, los no incluidos en el artículo 5 de la Ley”.

Como podemos observar, los artículos 11 y 12 nos remiten a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en específico a su artículo 5º, mismo que ya se hemos transcrito en capítulos anteriores y en el que se enumeran los

puestos, categorías o cargos que son considerados con el carácter de confianza.

Para tener una mejor apreciación de lo que es la estructura de las Condiciones Generales de Trabajo de la Cámara de Diputados únicamente se enuncian los trece capítulos con que consta dicho ordenamiento, así como los aspectos que regula cada uno.

CAPÍTULO PRIMERO. Objeto, Sujetos, personalidad, terminología, supletoriedad y procedimiento conciliatorio,

CAPÍTULO SEGUNDO. Ingreso, Inamovilidad, nombramiento y plazas vacantes.

CAPÍTULO TERCERO. Suspensión y terminación de los efectos del nombramiento.

CAPÍTULO CUARTO. Derechos y obligaciones de los trabajadores.

CAPÍTULO QUINTO. Facultades y obligaciones de del titular.

CAPÍTULO SEXTO. Jornada de trabajo.

CAPÍTULO SÉPTIMO. Salario y prestaciones económicas, sociales y culturales.

CAPÍTULO OCTAVO. Descansos obligatorios, vacaciones y licencias.

CAPÍTULO NOVENO. Traslados.

CAPÍTULO DÉCIMO. Procedimiento Escalafonario, Comisión Mixta de Escalafón.

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO. Sanciones, Estímulos y recompensas.

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO. Riesgos profesionales, ordenamientos supletorios, procedimientos.

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO. Medida de Higiene y seguridad en los centros de trabajo, Comisión Mixta de Seguridad e Higiene, Transitorios.

Estas condiciones son de observancia obligatoria y estricto cumplimiento para el titular y los trabajadores de base.

4. Condiciones Generales de Trabajo del Personal Operativo Sindicalizado de la Cámara de Senadores

Como ya vimos, las Condiciones Generales de Trabajo se encuentran dentro del marco jurídico que regula las relaciones laborales entre los titulares de las dependencias y sus trabajadores, dichas Condiciones Generales de Trabajo se encuentran reguladas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que en su artículo 87, transcrito en el tema anterior.

Asimismo, con respecto a las Condiciones Generales de Trabajo del Personal Operativo Sindicalizado de la Cámara de Senadores registradas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje signadas tanto por las autoridades administrativas de la Cámara de Senadores como por el Sindicato de Trabajadores de la misma, con la finalidad de no citar los quince capítulos y sus respectivos artículos y dos transitorios que contiene el documento, únicamente se citarán los más relevantes en el presente trabajo a saber:

El artículo 6 de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal Operativo de la Cámara de Senadores hace la clasificación de los trabajadores de dicha Cámara.

“Artículo 6. Los trabajadores de la Cámara se clasifican en de Base y de Confianza”.

Para efectos de estas Condiciones se considerará personal de confianza a los servidores que ocupen los niveles de Dirección General hasta Jefe de Departamento, así como aquel personal operativo que conforme al catálogo de puestos tenga tal condición.

Son Trabajadores de base, los no incluidos en el párrafo anterior según lo dispuesto en el artículo 6 de la misma Ley, dichos Trabajadores serán inamovibles

después de seis meses de servicio, sin nota desfavorable en su expediente. El cambio de titulares administrativos no afectará sus derechos.

Tanto el artículo antes citado como el artículo 12 de las Condiciones Generales de Trabajo de la Cámara de Diputados nos remiten al artículo 6 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para distinguir a los trabajadores de base. Respecto de los trabajadores de confianza consideramos que las Condiciones Generales de Trabajo del Personal Operativo de la Cámara de Senadores son más específicas en cuanto a quiénes son considerados como tal, dado que señala que los servidores que ocupen los niveles que van desde Dirección General hasta Jefe de Departamento tiene tal carácter, lo que no sucede en las Condiciones Generales de Trabajo de la Cámara de Diputados.

En ambas se señala que la inamovilidad de un trabajador se dará después de seis meses de servicio, si no hubiere nota desfavorable en su expediente.

Para tener una mejor apreciación de lo que es la estructura de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal Operativo de la Cámara de Senadores únicamente se enuncian los quince capítulos con que consta dicho ordenamiento, así como los aspectos que regula cada uno.

CAPÍTULO I.- Disposiciones Generales.

CAPÍTULO II.- De los trabajadores.

CAPÍTULO III.- De los nombramientos.

CAPÍTULO IV.- De la suspensión de los efectos del nombramiento.

CAPÍTULO V.- De la terminación de los efectos del nombramiento.

CAPÍTULO VI.- De la jornada de trabajo.

CAPÍTULO VII.- De las vacaciones, licencias y asistencias.

CAPÍTULO VIII.- De la intensidad y calidad en el trabajo.

CAPÍTULO IX.- Del salario y la compensación.

CAPÍTULO X.- De los derechos y obligaciones de los trabajadores.

CAPÍTULO XI.- De los derechos y obligaciones del titular.

CAPÍTULO XII.- De los cambios de adscripción, permutas y escalafón.

CAPÍTULO XIII.- De los riesgos profesionales.

CAPÍTULO XIV.- De las enfermedades no profesionales.

CAPÍTULO XV.- De las sanciones y correcciones disciplinarias.

5.- Reglamento Interior de las Condiciones Generales de Trabajo en la Auditoría Superior de la Federación

El Reglamento Interior de las Condiciones Generales de Trabajo de la Contaduría Mayor de Hacienda, fueron expedidas en el año de 1979, conservando dicho nombre aún hasta la fecha y aplicándose las mismas a los trabajadores y al Titular de la Auditoría Superior de la Federación.

El Reglamento Interior de las Condiciones Generales de Trabajo de la Contaduría Mayor de Hacienda en su artículo 2º señala quiénes deberán observarlas:

“Artículo 2º. Las disposiciones de este Reglamento son de observancia y estricto cumplimiento para los Titulares de la Contaduría Mayor de Hacienda y sus trabajadores, así como para el Sindicato revolucionario de Trabajadores de la Contaduría Mayor de Hacienda”.

Los artículos 11, 12 y 13 señalan los tipos de nombramientos que existen en la Auditoría Superior de la Federación.

El artículo 20 habla de la clasificación de los trabajadores al servicio de la Auditoría Superior de la Federación, mientras que el artículo 21 señala los puestos dentro de dicha Dependencia que tendrán la calidad de confianza.

“Artículo 20. Los trabajadores de la Contaduría se clasifican en:

- I. De base y,
- II. De confianza”.

“Artículo 21. Son trabajadores de confianza los que desempeñen los siguientes puestos:

El Contador Mayor, el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores, los Secretarios Particulares de los funcionario mencionados y aquellos a quienes asigne tal carácter la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”.

En el caso, ha cambiado la denominación algunos de los trabajadores señalados en el artículo anterior, por ejemplo quien antes tenía el puesto de Contador Mayor tiene ahora la denominación de Auditor Superior de la Federación.

Por su parte, el artículo 22 precisa a quiénes se les clasifica como trabajadores de base.

“Artículo 22. Son trabajadores de base los no incluidos en la disposición anterior. Serán inamovibles en los términos de los artículos 6, 19 y 46 de la Ley, y el cambio de Titular de la Dependencia no afectará sus derechos.

Los trabajadores sujetos a contrato serán aquellos que designe la Contaduría para el desempeño de un trabajo sujeto a tiempo determinado”.

Para tener una mejor apreciación de los que es la estructura de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal Operativo de la Cámara de Senadores únicamente se enuncian los quince capítulos con que consta dicho ordenamiento, así como los aspectos que regula cada uno.

CAPÍTULO I.- Disposiciones Generales.

CAPÍTULO II.- De los nombramientos.

CAPÍTULO III.- De la suspensión de los efectos del nombramiento.

CAPÍTULO IV.- De la terminación de los efectos del nombramiento.

CAPÍTULO V.- De los salarios

CAPÍTULO VI.- De la jornada de trabajo, horarios y control de asistencia.

CAPÍTULO VII.- De la intensidad y calidad del trabajo.

CAPÍTULO VIII.- De las obligaciones de la contaduría.

CAPÍTULO IX.- De los trabajadores, sus derechos, obligaciones y gratificaciones.

CAPÍTULO X.- De las licencias, descansos y vacaciones.

CAPÍTULO XI.- De los estímulos y recompensas.

CAPÍTULO XII.- De las sanciones.

CAPÍTULO XIII.- Del Escalafón.

6.- CLASIFICACIÓN Y TIPOS DE EMPLEADOS EN EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL.

De acuerdo al artículo 4º de la LFTSE, los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base. Sin embargo, el Poder Legislativo Federal cuenta con personal denominado Personal del Servicio Civil de Carrera.

Por lo anterior, se realizará la explicación correspondiente a cada una de dichas categorías.

Trabajadores de base en el Poder Legislativo Federal.

El artículo 4 de la LFTSE hace la clasificación de los trabajadores al servicio del estado.

“Artículo 4o.- Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base”.

El artículo 5 transcrito anteriormente, hace la distinción de quiénes son trabajadores de confianza, tanto en el Poder Ejecutivo, Legislativo y en el Judicial.

Por su parte, el artículo 6º de la citada LFTSE da una referencia en cuanto a los trabajadores de base.

“Artículo 6.- Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente”.

Como podemos observar del artículo transcrito, la LFTSE no detalla las características de los trabajadores de confianza, solamente señala que serán aquellos que no se encuentren comprendidos en el artículo 5º y que por ello serán inamovibles.

La jurisprudencia que a continuación se transcribe, señala que para determinar si tiene un nombramiento de base o de confianza es necesario atender a la naturaleza de las funciones desarrolladas aún más que a la denominación del puesto, es decir que aunque un trabajador al servicio del Estado cuyo puesto esté considerado de confianza por contener las letras CF en el número de la plaza, dicha situación no significa que por ese simple hecho deba considerarse a la misma como de confianza, sino que, hay que atender primordialmente a las funciones realizadas por quien la ostenta, esto es, que dichas funciones no se encuentren enumeradas en el artículo 5º fracción II de la LFTSE.

No. Registro: 175,735
Jurisprudencia
Materia(s): Laboral
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIII, Febrero de 2006
Tesis: P./J. 36/2006
Página: 10

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SI TIENEN UN NOMBRAMIENTO DE BASE O DE CONFIANZA, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES QUE DESARROLLAN Y NO A LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL.

De la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que "la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza", se desprende que el Poder Revisor de la Constitución tuvo la clara intención de que el legislador ordinario precisara qué trabajadores al servicio del Estado, por la naturaleza de las funciones realizadas, serían considerados de confianza y, por ende, únicamente disfrutarían de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social y, por exclusión, cuáles serían de base; lo que implica, atendiendo a que todo cargo público conlleva una específica esfera competencial, que la naturaleza de confianza de un servidor público está sujeta a la índole de las atribuciones desarrolladas por éste, lo que si bien generalmente debe ser congruente con la denominación del nombramiento otorgado, ocasionalmente, puede no serlo con motivo de que el patrón equiparado confiera este último para desempeñar funciones que no son propias de un cargo de confianza. Por tanto, para respetar el referido precepto constitucional y la voluntad del legislador ordinario plasmada en los numerales que señalan qué cargos son de confianza, cuando sea necesario determinar si un trabajador al servicio del Estado es de confianza o de base, deberá atenderse a la naturaleza de las funciones que desempeña o realizó al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo.⁶

Por lo tanto, podemos concluir que los trabajadores de base en Poder Legislativo Federal son aquellos cuyas funciones no se encuentran enumeradas por el citado artículo 5º fracción II aún cuando la denominación del puesto sea de confianza.

Asimismo, la siguiente tesis jurisprudencial señala que no basta con que en el nombramiento conste que un trabajador es de confianza, sino que se debe acreditar que las funciones realizadas efectivamente sean de tal naturaleza.

La siguiente tesis se refiere únicamente a la fracción II, inciso a) del artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero consideramos que puede ser aplicada a las demás fracciones del mencionado artículo.

No. Registro: 180,045
Jurisprudencia
Materia(s): Laboral
Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XX, Noviembre de 2004
Tesis: 2a./J. 160/2004
Página: 123

⁶ IUS 2007, Junio de 1917-diciembre de 2007, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA CONSIDERARLOS DE CONFIANZA, CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO BASTA ACREDITAR QUE ASÍ CONSTE EN EL NOMBRAMIENTO SINO, ADEMÁS, LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN DESEMPEÑADAS.

La calidad de confianza de un trabajador al servicio del Estado es excepcional en atención a la regla general consistente en que los trabajadores se consideran de base, de ahí que conforme al artículo 5o., fracción II, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para considerar que un trabajador es de confianza no basta que en el nombramiento aparezca la denominación formal de director general, director de área, adjunto, subdirector o jefe de departamento, sino que también debe acreditarse que las funciones desempeñadas están incluidas en el catálogo de puestos a que alude el artículo 20 de la ley citada o que efectivamente sean de dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.⁷

Trabajadores de confianza en el Poder Legislativo Federal.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 5º, fracción III enumera los puestos considerados de confianza en el Poder Legislativo, tanto en la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Auditoría Superior de la Federación.

Resulta importante señalar que, como ya se mencionó anteriormente en el presente trabajo, la fracción III del artículo 5º de la Ley Burocrática fue reformada el 3 de mayo del año 2006 y en ella se eliminaron los puestos que ya no existían conforme a las modificaciones en la estructura del Congreso de la Unión y en su lugar se incluyeron los puestos existentes en la actualidad.

La fracción III del artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado antes de su reforma (3 d de mayo de 2006) señalaba:

“Artículo 5. Son trabajadores de confianza:

... III.- En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran

⁷ IUS 2007, Junio de 1917-diciembre de 2007, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación.

Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

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

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

Como podemos observar y como ya se mencionó anteriormente, la mayoría de los puestos señalados en el artículo antes transcrito ya no existían por las diversas modificaciones que sufrió el Congreso de la Unión en virtud de que las nuevas relaciones de confianza que se habían creado desde la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en 1963 hasta la fecha no reflejan la realidad actual del funcionamiento del Poder Legislativo, por lo que fue necesaria la reforma del multicitado artículo 5º fracción III para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 5º. Son trabajadores de confianza:

... III.- En el Poder Legislativo:

A. En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera.

B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

C. En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarías Privadas.

Con independencia del nombramiento expedido, en todos los casos a que se refiere esta fracción, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones:...”.

Con anterioridad a esta reforma, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se encontraba con la problemática de que algunos de los puestos contenido en el citado artículo 5º fracción III ya no existían y aún cuando el demandante efectivamente realizara funciones de confianza, al no estar el puesto que desempeñaba contenido en la fracción citada, ocasionaba que la resolución dictada deviniera errónea o confusa.

Para que un puesto sea considerado de confianza, no solo es necesario atender a la denominación del puesto sino que se deben considerar que las funciones realizadas sean efectivamente de esa naturaleza.

Cuando en un juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en que la parte actora demande la reinstalación un puesto de base y la denominación de su puesto no se encuentra dentro de las enumeradas por la fracción III del artículo 5º de la LFTSE, el Titular demandado tiene la obligación de acreditar que el puesto desempeñado por la demandante, estuviese “expresamente” determinado por la disposición legal que formalizó la creación de las plazas; o en su caso, con base a lo establecido en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal como lo señala el artículo 20 de la Ley Burocrática:

“Artículo 20. Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, el cual deberá contener los Catálogos de Puestos que definan los Órganos competentes de cada uno de los Poderes y del Gobierno del Distrito Federal. Los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de esta Ley se clasificarán conforme a sus propios catálogos que establezcan dentro de su régimen interno. En la formulación, aplicación y actualización de los catálogos de puestos, participarán conjuntamente los titulares o los representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos, en los temas que les sean aplicables.”

Se cree que los trabajadores de confianza no tienen derechos laborales, que su jornada de trabajo debe extenderse hasta que el patrón así lo determine, no tener vacaciones ni descansos y ser despedidos en cualquier momento. La realidad es que esto no es así, toda vez que los trabajadores de confianza tienen la protección de la ley igual que los demás.

Por la naturaleza de las funciones que se desempeñan los cargos son de base y de confianza.

El artículo 123 apartado B fracción XIV precisa quiénes son trabajadores de confianza y dispone: “La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”.

Y en concordancia, la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional con el artículo 2º de la Ley Burocrática que fue reformada en cuanto a este artículo y publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de mayo de 2006 aduce:

“Artículo 2º. Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación”.

Del artículo transcrito se desprende que se deja fuera de la relación jurídica de trabajo a los trabajadores de confianza.

En lo que refiere a la LFTSE en su artículo 4º la clasificación que hace es tajante.

“Artículo 4. Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base”.

Resulta importante señalar que entre la Ley Burocrática y la Ley Federal del Trabajo existe una diferencia muy especial en la forma de cómo se designa a los trabajadores de confianza pues en el artículo 9 Ley Federal del Trabajo se señala que la categoría de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le de al puesto, y en la primera se afirma que serán en última instancia de confianza aquellos que se encuentren en alguno de los puestos enumerados por la ley.

Respecto a lo anterior podemos decir que la expresión “de confianza” ha acarreado que se asuma que al no entrar en dicha categoría, los demás trabajadores no sean confiables y al respecto el Maestro De Buen expresa: “En rigor, los trabajadores de confianza son trabajadores con un mayor grado de responsabilidad en atención a la tarea que desempeñan y de alguna manera hacen presente el interés del patrón (o empleador), expresión más adecuada aunque tampoco sea del todo feliz salvo su prestigio Internacional”.⁸

Por lo regular, como señala el Maestro De Buen, los trabajadores de confianza son quienes tienen las funciones mencionadas anteriormente además de que sus puestos tienen la mayor responsabilidad y generalmente son quienes supervisan el trabajo de otras personas aunque también es de señalarse que trabajadores como choferes, secretarías particulares del patrón y en general quienes se encuentren subordinados en forma directa a éste son considerados de confianza.

El maestro De Buen precisa: “El trabajo de confianza no es un trabajo especial sino una relación entre el patrón y el trabajador, en razón de las funciones que éste desempeña. Pero un trabajador de confianza puede ser menor, mujer, artista, deportista, piloto y desempeñar cualquier otra actividad”.⁹

⁸ Cfr. DE BUEN, Néstor. Derechos del Trabajador de Confianza. Colección Nuestros Derechos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, p. 15.

⁹ Ibidem, p. 3 y 8.

Las características antes señaladas, resultan insuficientes en vista de que no se cuenta con una definición precisa de quiénes son considerados trabajadores de confianza toda vez que debemos resaltar que la calidad de confianza, no la da el nombramiento o la facultad de mando sino en la medida en que las funciones afecten a la empresa y no a una actividad específica.

Existe una limitante que ha sido instruida por el legislador en la estabilidad en el empleo, es la pérdida de la confianza que es la defensa con la que se excepcionan los Titulares demandados cuando al despedir a un trabajador que de acuerdo a ellos es de “confianza”, al señalar que el motivo de su despido es la “pérdida de la confianza”, para lo cual generalmente se levanta un acta administrativa, primeramente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje debe determinar, al momento de emitir el laudo respectivo si el trabajador efectivamente tenía nombramiento de confianza, y más aún si en verdad realizaba las funciones inherentes a dicha categoría.

Una observación que nos hace el Maestro Dávalos en lo referente a la situación jurídica de estos trabajadores, es que se encuentran protegidos y gozan de los derechos de todos los trabajadores del estado Federal por la disposición de la Constitución Política, a excepción de lo relacionado con los derechos colectivos, es decir, no tienen derecho a ser sindicalizados, a la contratación colectiva, a la huelga ni a la estabilidad en el empleo.

El Congreso de la Unión también cuenta con personal incorporado al Servicio Civil de Carrera, cuya naturaleza jurídica, derechos, obligaciones y sanciones de sus miembros, así como los procedimientos y medios de defensa con los que cuentan se encuentran establecidos por el Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados y por el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores. Dichos ordenamientos establecen las bases para la planeación, organización, operación,

desarrollo, formación, capacitación, profesionalización, control y evaluación del Servicio Civil de Carrera.

En efecto, conforme al artículo 4 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base. Asimismo, el numeral 5 de la citada ley, establece quiénes serán considerados trabajadores de confianza, para lo cual emplea como método tanto la enunciación de la denominación de ciertos puestos o bien las funciones inherentes a empleados de confianza. Por ello el artículo 6 del ordenamiento en cita, dispone que son trabajadores de base los no incluidos en el numeral 5º, que serán inamovibles y su ingreso y promoción se sujeta a las reglas escalafonarias.

Por tanto, a diferencia de los trabajadores de base, los de confianza carecen de inamovilidad en el empleo, pero su ingreso y ascenso no estaba sujeto a ninguna regla, por lo que se trataban de trabajadores de designación directa.

Sin embargo, las anteriores disposiciones ya no deben interpretarse en forma aislada cuando se determine si un empleado es de confianza, pues el Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados y el Estatuto del Servicio Civil de Carrera Cámara de Senadores, aprobados el 24 de abril de 2000 y el 7 de noviembre de 2002 respectivamente, cuyas bases son el “sistema permanente” e imparcial de evaluación y capacitación y se regula el ingreso y promoción a los cuadros del Congreso de la Unión con base en criterios verificables de equidad, transparencia y acorde a los intereses nacionales”.

Los artículos del Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados de cuyo contenido destacan los artículos 1º, 70, 75, 109 y 122.

“Artículo 1. El presente Estatuto tiene por objeto establecer:

a) La organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, de la Coordinación de Comunicación Social; de los centros de estudios de las Finanzas Públicas; de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; y de Estudios Sociales y de Opinión Pública;

b) Lo relativo al Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de los ordenamientos, políticas y lineamientos respectivos; y

c) La organización y funcionamiento de la Contraloría Interna”.

“Artículo 70. Son funcionarios del Servicio de Carrera de la Cámara los servidores públicos que están incorporados, en razón de una relación jurídica, a los cuerpos de la función legislativa o de la función administrativo-financiera. Los funcionarios que integran la Unidad de Capacitación y Formación Permanente y la Coordinación de Comunicación Social forman parte del Servicio en términos de lo dispuesto en este Estatuto”.

“Artículo 75. Los cuerpos del Servicio se integran en rangos y niveles propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica de la Cámara, de forma tal que los funcionarios del Servicio puedan colaborar con la Cámara en su conjunto y no exclusiva y permanentemente en algún cargo o puesto”.

“Artículo 109. Los funcionarios del Servicio gozarán de las prestaciones señaladas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, de conformidad con la fracción XIV, apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las demás a que se refiere el presente ordenamiento”.

“Artículo 122. Los funcionarios del Servicio tendrán las obligaciones siguientes:

... f) Proporcionar a las autoridades correspondientes los datos personales que, para efectos de su relación laboral de confianza con la Cámara, se le soliciten, presentando la documentación comprobatoria que corresponda, así como comunicar oportunamente cualquier cambio en la información;...”

Del artículo 122 transcrito, podemos observar que la relación laboral de los funcionarios del Servicio Civil de Carrera será de confianza.

Por su parte, el artículo 6 del Estatuto del Servicio Civil de Carrera Cámara de Senadores no señala claramente que los trabajadores del Servicio Civil de Carrera serán considerados de confianza.

“Artículo 6.- Los miembros del Servicio Civil serán considerados trabajadores de confianza y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo para efectos de cumplir con sus obligaciones, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por el presente Estatuto y por los ordenamientos respectivos.

A efecto de que reciban las prestaciones de seguridad social, se celebrarán los convenios respectivos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”.

El Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera de la Auditoría Superior de la Federación también señala lo relativo al Servicio Civil de Carrera, de cuyos artículos son de relevancia para el presente tema, los siguientes:

“Artículo 1. El presente Estatuto tiene por objeto establecer:

I. Las bases para la planeación, organización, operación, desarrollo, control y evaluación del Servicio Fiscalizador de Carrera.

II. Los derechos, obligaciones, prohibiciones, sanciones y los procedimientos para imponerlas, así como para interponer los medios de impugnación con los que cuentan los miembros del Servicio.

“Artículo 2. Para los efectos de este Estatuto se entenderá por:

... PERSONAL DE CARRERA A los servidores públicos que cumpliendo con los requisitos previstos en este estatuto, obtengan nombramiento como miembros del servicio.

PERSONAL DE DESIGNACION TEMPORAL A los servidores públicos que cubran plazas vacantes de urgente ocupación consideradas del Servicio, por un periodo de tiempo determinado.

PERSONAL DE LIBRE DESIGNACION A los servidores públicos que son nombrados de manera directa y no forman parte del Servicio...”.

“Artículo 6. Sólo el trabajador de confianza será considerado como personal de carrera y la relación laboral se regirá por el apartado “B”, fracción XIV, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; por el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, así como por el presente Estatuto”.

“Artículo 29. Del total de las plazas para el servicio a las que se refiere el artículo 5o., el 70% será considerado personal de carrera conforme a lo establecido en el Artículo 47 y el 30% restante será de libre designación, el cual no formará parte del Servicio por lo que no estará regulado por el presente Estatuto”.

“Artículo 30. El personal de designación temporal es el que autorice el Comité para cubrir vacantes del Servicio de urgente ocupación o el que se contrate para cubrir un interinato por otorgamiento de una licencia conforme lo establece el artículo 70 de este Estatuto, y estará sujeto a las mismas obligaciones que el personal de carrera; su encargo no podrá durar más de dos años, ni será prorrogable”.

“Artículo 31. Se considera personal de libre designación a los servidores públicos que ocupen las siguientes plazas, no sujetas al presente estatuto:

I. Las adscritas directamente a las oficinas del Auditor Superior de la Federación, de los Auditores Especiales, de los Titulares de Unidad, de los Directores Generales y a las oficinas de los puestos homólogos a los anteriores como los Coordinadores.

II. Las de apoyo administrativo.

III. Las adscritas a las áreas responsables de administración y profesionalización del Servicio.

IV. Hasta el 30% de las plazas de libre designación a las que se refiere el artículo 29”.

Ahora bien, el ingreso al Sistema debe realizarse a través de un concurso de selección, el nombramiento y la remoción se ajustarán a los procedimientos contemplados en la ley. Empero, para el caso de los servidores públicos de confianza que ya estuvieren en funciones en los rangos señalados, a la entrada en vigor de la ley, serán considerados de libre designación hasta en tanto se practiquen las evaluaciones para su ingreso al Sistema.

Asimismo, los servidores públicos de carrera se clasifican en eventuales y titulares. Son servidores públicos eventuales los que siendo de primer nivel de ingreso se encuentre en el primer año de su desempeño, los que hubieren ingresado en casos excepcionales o por motivos de un convenio. Serán titulares de los que hubieren ingresado a través de un concurso de selección.

Por último, también se estipula que los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base, tendrán acceso al sistema, siempre que se sujeten a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en la ley, incluso se estipula que el trabajador de base deberá contar con licencia o separarse de la plaza que ocupa.

7. Personal temporal

Personal por obra determinada.

El personal por obra determinada se rige por un contrato que atiende a la temporalidad del objeto de la relación laboral, por lo que, una vez realizado, produce la extinción de la relación laboral, es decir, cesan sus efectos. En este tipo de relación las partes pueden estipular en el contrato el tiempo en el que se va a realizar el objeto materia del mismo; si vencido dicho término aún no se ha concluido el trabajo objeto del contrato, éste subsistirá mientras no se concluya como lo dispone el artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo que a la letra dice:

“Artículo 39. Si vencido el término que se hubiese fijado subsiste la materia del trabajo, la relación quedará prorrogada por todo el tiempo que perdure la circunstancia”.

Por su parte el artículo 15 de la LFTSE señala los elementos que deberán contener los contratos:

“Artículo 15. Los nombramientos deberán contener:

...III. El carácter de nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada...”.

Como podemos observar, la LFTSE da los distintos tipos de nombramientos que existen para las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado y el patrón, entre ellos el de obra determinada.

Señala el Maestro Néstor de Buen “...El elemento fundamental para determinar la duración de la relación de trabajo consiste, precisamente en la subsistencia de las condiciones que le dieron origen. Este puede ser ciertamente un concepto relativo...”.¹⁰

Un caso concreto sería que la Cámara de Diputados contratara a un escritor para escribir un artículo para su revista y una vez concluido dicho trabajo, se terminaría la relación de trabajo. En cambio, si subsistiere la materia del contrato, éste se prorrogará en tanto dure esta circunstancia.

Personal por tiempo determinado.

En el contrato celebrado entre el personal por tiempo determinado y el Titular demandado señala el autor Néstor de Buen “... operan las modalidades del negocio jurídico, esto es, el plazo y la condición...”.¹¹ El plazo consiste en que la duración de la relación depende solo del transcurso del tiempo, mientras que la condición se da cuando la duración de la relación esté sujeta a un acontecimiento futuro de realización incierta.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 37 habla de la hipótesis para la celebración de un contrato a plazo.

¹⁰ DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo Tomo II. Derecho Individual. Derecho Colectivo. 13ª edición, México, Porrúa, 1999, 58 p.

¹¹ Op. Cit. p. 62

“Artículo 37. El señalamiento de tiempo determinado puede estipularse en los casos siguientes:

- I. Cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar;
- II. Cuando tenga por objeto substituir temporalmente a otro trabajador; y
- III. En los demás casos previstos por la Ley”.

Asimismo, podemos señalar que cuando en un contrato, independientemente de que en el mismo no se haya señalado el tipo de contrato de que se trata, éste será por tiempo determinado cuando se haya señalado la duración o vigencia.

Por lo tanto, podemos concluir que cuando en un juicio laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el Titular demandado acredite que la relación que tuvo con la parte actora fue mediante un contrato por tiempo determinado, la relación entre las partes concluirá de conformidad con el artículo 46 fracción II de la LFTSE, sirve de apoyo a lo anterior la siguiente Tesis.

Registro No. 174166
Localización: Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV,
Septiembre de 2006
Página: 338
Tesis: 2a./J. 134/2006
Jurisprudencia Materia(s): laboral

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA INAMOVILIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO CORRESPONDE A QUIENES SE LES EXPIDE UN NOMBRAMIENTO TEMPORAL, AUNQUE LAS FUNCIONES DEL PUESTO QUE DESEMPEÑEN SEAN CONSIDERADAS DE BASE.

Conforme a los artículos 5o., fracción II, 6o., 7o., 12, 15, fracciones II y III, 46, fracción II, 63, 64 y 65 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, éstos pueden ser de base o de confianza, y sus nombramientos pueden ser definitivos, interinos, provisionales, por tiempo fijo o por obra determinada. Sin embargo, la prerrogativa a la inamovilidad en su puesto prevista en el mencionado artículo 6o., sólo corresponde a quienes se les otorga un nombramiento en una plaza donde se realizan labores que no sean consideradas de confianza, ya sea de nueva creación o en una vacante definitiva, siempre que hayan laborado por más de 6 meses sin nota desfavorable en su expediente. Lo anterior, en virtud de que el legislador quiso conferir el indicado derecho sólo a los trabajadores con nombramiento definitivo para que no fueran separados de sus puestos sino por causa justificada, lo que deriva del referido artículo 46; de otra manera, no se entiende que en este precepto se contemple como causa de terminación del nombramiento sin responsabilidad del

Estado la conclusión del término o la obra determinada, pues sería ilógico que en aras de hacer extensivo el derecho a la inamovilidad a los trabajadores eventuales el Estado, en su calidad de patrón equiparado, estuviese imposibilitado para dar por terminado un nombramiento sin su responsabilidad, con el consiguiente problema presupuestal que esto puede generar; de ahí que en este aspecto no pueda hablarse de que los servidores públicos eventuales deban gozar de la prerrogativa a la inamovilidad que se creó para dar permanencia en el puesto a quienes ocupen vacantes definitivas. Contradicción de tesis 133/2006-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Octavo y Décimo, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 30 de agosto de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Sofía Verónica Ávalos Díaz e Israel Flores Rodríguez. - Tesis de jurisprudencia 134/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de septiembre de dos mil seis.¹²

Es importante señalar que la duración de estos contratos queda limitada y sus efectos cesan al producirse el plazo o la condición, salvo que subsista la materia del trabajo, en cuyo caso procede prorrogar la relación por todo el tiempo necesario.

Lo anterior queda consagrado en el artículo 39 de la LFT, toda vez que la Ley Burocrática no contempla dicha circunstancia.

“Artículo 39. Si vencido el término que se hubiese fijado subsiste la materia del trabajo, la relación quedará prorrogada por todo el tiempo que perdure dicha circunstancia”.

Personal interino.

Los trabajadores con la categoría de interinos de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia, interino es el o lo “que sirve por algún tiempo supliendo la falta de otra persona o cosa”. Una de las características más importantes es que se desempeñan temporalmente, ocupando el lugar de un trabajador de base, una función de naturaleza permanente. Generalmente un trabajador interino es contratado por tiempo determinado, para cubrir la ausencia temporal de un trabajador.

¹² IUS 2007, Junio de 1917-diciembre de 2007, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación.

En el caso de los trabajadores al servicio del Estado, una persona puede obtener un nombramiento con el carácter de trabajador “interino” o para cubrir un “interinato”, estos es que, a diferencia de un contrato “temporal” o por “tiempo determinado” tiene la característica de que en el caso de los primeros, se contrata a un trabajador para cubrir la ausencia de otro, por ejemplo en el caso de una licencia sin goce de sueldo, es decir que la plaza que va a ocupar de manera interina, tiene, por lo general un titular y generalmente es por un lapso de seis meses o menos, mientras que en el caso de un contrato por tiempo determinado, la plaza materia del contrato puede o no tener titular, además de que es, la mayoría de las veces por un tiempo mayor a seis meses. Lo anterior es sustentado por la tesis jurisprudencial en materia laboral:

No. Registro: 208,919
Tesis aislada
Materia(s): Laboral
Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
XV-II, Febrero de 1995
Tesis: I.1o.T.478 L
Página: 585

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EMPLEADOS INTERINOS NO ADQUIEREN LA BASE POR EL SIMPLE TRANSCURSO DEL TIEMPO, CUANDO EXISTE TITULAR DE LA PLAZA.

Los trabajadores que ocupan interinamente un puesto, no adquieren derecho a que se les otorgue la base por el simple transcurso del tiempo, pues si bien el artículo 6o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su parte segunda, previene que serán considerados de base y por tanto inamovibles, los trabajadores de nuevo ingreso después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, también es cierto que dicha disposición carece de aplicación en los casos en que tiene que estar sujeto a los resultados de su interinato, y a la suerte del titular de la plaza ocupada.¹³

8. Personal por contrato civil (honorarios)

Anteriormente, las controversias laborales serán resueltas en el ámbito del derecho civil, sin embargo con el nacimiento de la Constitución Política de los

¹³ IUS 2007, Junio de 1917-diciembre de 2007, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación.

Estados Unidos Mexicanos de 1917, el derecho del trabajo se separa del derecho común, pero fue hasta la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1931 que se desplazó al Código Civil, desapareciendo el derecho común como fuente supletoria del Derecho del Trabajo hasta la ley de 1970.

El Código Civil vigente regula el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales en los artículos del 2606 al 2615, sin embargo, este contrato ha perdido fuerza ante la expansión del derecho del trabajo.

Encontramos una gran desigualdad entre los sujetos de la relación, aunque en teoría en el contrato de honorarios ambas partes se encuentran en igualdad, lo cierto es que quien recibe los servicios posee mayores ventajas y el prestador del servicio se ve obligado a aceptarlas.

El Código Civil del Distrito Federal vigente establece en su artículo 2608 la necesidad del título profesional que deba tener el prestador de servicios profesionales.

“Artículo 2608. Los que sin tener el título correspondiente ejerzan profesiones para cuyo ejercicio la ley exija título, además de incurrir en las penas respectivas, no tendrán derecho de cobrar retribución por los servicios profesionales que hayan prestado”.

En la práctica, el prestador de servicios profesionales no necesariamente debe contar con título profesional, igualmente son contratadas personas que no cumplen con este requisito.

Existen casos en los que el prestador de los servicios profesionales carece de un elemento esencial como lo es el de la subordinación y ello hace que no pueda ser considerado como trabajador.

Un elemento esencial es la subordinación para considerar a una persona como trabajador y no como prestador de servicios profesionales y los elementos

de una relación de trabajo son que a la persona se le haya asignado una adscripción, que se le proporcionen herramientas de trabajo así como un lugar para desempeñar sus servicios, que se le haya asignado un horario de labores, que las realice de manera personal y que reciba regularmente sus "honorarios". Si se presentan las anteriores características estamos en presencia de una relación de trabajo y no de carácter civil y aunque se encuentre estipulado en el contrato respectivo la palabra honorarios, en realidad estamos en presencia de un salario. Por lo anterior es preciso señalar también que la calidad de prestador de servicios profesionales o trabajador no la determina la denominación que se haya asentado en el contrato.

La subordinación es el deber jurídico de obediencia del trabajador relacionado con la facultad jurídica de mando del empleador.

El pago que se recibe por la prestación de servicios profesionales se denomina honorario, toda vez que el salario tiene medidas protectoras y no es renunciable mientras que los honorarios pueden renunciarse y ofrecerse de manera gratuita.

Frecuentemente se da que tanto en las empresas privadas y en la Administración Pública se contraten trabajadores por honorarios con la intención de evadir responsabilidades, sin percatarse de que casi siempre se trata de una relación de trabajo. Lo anterior sucede para que los empleadores puedan sustraer a los trabajadores de los derechos que le son otorgados por las leyes de trabajo.

El artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado excluye de su régimen a los que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

"Artículo 8. Quedan excluidos de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa nacional y de marina;

el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios”.

En la Administración Pública resulta frecuente que se realice de forma deficiente sus contratos de servicios profesionales, dado que es raro que se respete la naturaleza de la relación, dado que casi siempre el prestador de servicios cuenta con medios de prueba que puede presentar en contra del Titular Demandado al demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el caso de que preste un trabajo subordinado, tenga lugar de adscripción, se le proporcionen herramientas para desempeñar su trabajo, tenga un horario y lugar de adscripción en las instalaciones de la dependencia, además de recibir un salario. Un claro ejemplo de lo anterior, son los denominados Asesores Parlamentarios quienes son contratados por cada partido político como en el caso de la Cámara de Diputados, dichas personas son contratadas aparentemente mediante un Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, siendo que en la realidad prestan sus servicios dentro de la Cámara, tienen un horario, una adscripción, reciben órdenes de un superior jerárquico y se les proporcionan los elementos para el desempeño de sus labores por lo que al ser despedidos, por lo general pueden acreditar lo anterior y así solicitar su basificación en la Cámara de Diputados.

Los prestadores de servicios profesionales no tienen estabilidad en el empleo, razón por la cual no tienen la calidad de trabajadores por lo que no cuentan con medidas de protección al salario ni con servicio de seguridad social.

El tiempo de duración de los contratos de prestación de servicios profesionales generalmente es de un año, pudiendo ser éstos prorrogables. Sin embargo de ahí deriva la falta de estabilidad en el empleo de los prestadores de servicios, toda vez que al momento de terminar la vigencia del contrato, pueden ser contratados nuevamente o no.

Los prestadores de servicios profesionales que laboran para la Cámara de Diputados no cuentan con la protección de la LFTSE toda vez que no son considerados trabajadores, pues la Dirección General de Recursos Humanos frecuentemente elabora contratos por honorarios con una duración de seis meses prorrogando los mismos una y otra vez, disfrazando la relación de trabajo como prestación de servicios profesionales para eludir la obligación que tiene para con sus trabajadores, porque la mayoría de ellos tienen mucho tiempo trabajando sin que le sean reconocidos sus derechos ni la antigüedad que han generado y sin recibir servicios médicos aún cuando su clasificación debiera ser de trabajador de base y no por honorarios, dado que cuentan con los elementos esenciales para ser considerados trabajadores como lo son la subordinación, la adscripción, que sus actividades las realizan de forma cotidiana, tiene asignado un horario de trabajo, les son proporcionadas las herramientas para desempeñar su trabajo además de contar con un lugar en el que prestan el mismo.

9. Tipos de nombramientos

De acuerdo al artículo 15 de la LFTSE, los nombramientos deberán contener determinados requisitos, entre ellos, el tipo de nombramiento de que se trata que puede ser definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada. A continuación se transcribe el citado artículo que prevé lo siguiente:

“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”.

Como podemos observar, es indispensable que en el nombramiento otorgado a un trabajador, quede asentado cuál es su carácter, dado que frecuentemente sucede que se omite señalar si se trata de un nombramiento por obra determinada, interino, provisional, definitivo o por tiempo fijo, como es el caso de que al demandar el trabajador su basificación ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con frecuencia se observa que en el nombramiento no se señaló cuándo fenecería la vigencia del mismo y que el Titular demandado se excepciona manifestando que el nombramiento fue por tiempo determinado y que al concluir el plazo del mismo se dio de baja al trabajador, lo cual resulta erróneo toda vez que al no señalarse el término, se entiende que éste es por tiempo indefinido.

Dependiendo de la característica del nombramiento expedido a un trabajador ya sea definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada, se determinará la duración de la relación laboral.

La siguiente jurisprudencia señala cuáles son las características esenciales de los diferentes tipos de nombramientos.

No. Registro: 175,734
Jurisprudencia
Materia(s): Laboral
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIII, Febrero de 2006
Tesis: P./J. 35/2006
Página: 11

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SUS DERECHOS EN VIRTUD DEL NOMBRAMIENTO EXPEDIDO, ATENDIENDO A LA TEMPORALIDAD, DEBE CONSIDERARSE LA SITUACIÓN REAL EN QUE SE UBIQUEN Y NO LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL

Conforme a los artículos 15, fracción III, 46, fracción II, 63 y 64 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el nombramiento que se otorga a los servidores públicos, en atención a su temporalidad, puede ser: a) definitivo, si se da por un plazo indefinido y cubre una plaza respecto de la cual no existe titular; b) interino, cuando cubre una vacante definitiva o

temporal por un plazo de hasta seis meses; c) provisional, si cubre una vacante temporal mayor a seis meses respecto de una plaza en la que existe titular; d) por tiempo fijo, si se otorga en una plaza temporal por un plazo previamente definido; y, e) por obra determinada, si se confiere en una plaza temporal para realizar una labor específica por un plazo indeterminado. En tal virtud, para determinar cuáles son los derechos que asisten a un trabajador al servicio del Estado, tomando en cuenta el nombramiento conferido, debe considerarse la situación real en que se ubique respecto del periodo que haya permanecido en un puesto y la existencia o no de un titular de la plaza en la que se le haya nombrado, independientemente de la denominación del nombramiento respectivo, ya que al tenor de lo previsto en los citados preceptos legales, de ello dependerá que el patrón equiparado pueda removerlo libremente sin responsabilidad alguna.¹⁴

De la jurisprudencia anterior, podemos deducir que para saber los derechos con los que cuenta el trabajador se debe atender a las características del puesto desempeñado por éste, el tiempo que permaneció desempeñándolo y si la plaza ocupada tiene o no titular toda vez que resulta frecuente que un trabajador, al demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la basificación en un determinado puesto que venía desempeñando, al excepcionarse el Titular demandado, por lo general cuando manifiesta que la plaza aludida tiene titular, corresponde a éste acreditarlo y en caso de no lograrlo, le corresponderá otorgar la base al accionante.

¹⁴ IUS 2007, Junio de 1917-diciembre de 2007, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los trabajadores al servicio del Estado a diferencia de los trabajadores que regulan su relación de trabajo bajo el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de la 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) y su relación laboral se regula por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B, del artículo 123 Constitucional, misma que fue promulgada el 27 de diciembre de 1963, teniendo por objeto regular las relaciones laborales existentes entre los empleados públicos del Gobierno Federal y del Distrito Federal, para lo cual en el artículo 4º clasifica a los trabajadores en dos categorías: de base y de confianza y enumera en el artículo 5º a los trabajadores de confianza de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y aunque dentro de ésta última clasificación generalmente se integra a los trabajadores que prestan sus servicios a través del Servicio Profesional de Carrera, instaurado en el año 2003, no debemos perder de vista que a pesar de que se les tiene como empleados de confianza, dicha calidad la dará no la denominación del puesto sino las funciones que efectivamente realizan.

SEGUNDA.- La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en 1999, estableció una nueva estructura para la organización técnica y administrativa de cada una de las Cámaras, a partir de los principios de imparcialidad, objetividad, productividad y compromiso institucional, al tiempo que crea el Servicio Civil de Carrera, para efectos de profesionalizar al servidor público de carrera en ambas Cámaras.

El Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados, fue aprobado el 24 de abril de 2000, en tanto que el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores se aprobó el 7 de noviembre de 2002, estableciendo ambos ordenamientos las bases para la planeación, organización, operación, desarrollo, formación, capacitación, profesionalización, control y evaluación del Servicio Civil de Carrera, estableciendo la naturaleza jurídica, los derechos, obligaciones y sanciones de sus miembros, así como procedimientos y medios de defensa con que cuenta el personal incorporado al servicio, el cual, conforme a ambos ordenamientos, debe ser de confianza.

En diciembre de 2000 entra en vigor la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que crea la Auditoría Superior de la Federación en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda y además establece un catálogo de trabajadores de confianza.

TERCERA.- Por estricta técnica jurídica se hace necesaria la modificación de la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional, a efecto de adecuar en el texto de la Ley las nuevas relaciones de confianza que se han creado desde su expedición en 1963 hasta la fecha, porque no reflejan la realidad actual del funcionamiento interior del Poder Legislativo, dado que se enunciaban cargos que ya no existían, lo que generaba un vacío legal originando diversas interpretaciones respecto de quién es el personal de base sujeto a las relaciones jurídicas laborales de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

CUARTA.- Se consideró necesario reformar el artículo 5º fracción III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a efecto de que el órgano competente en cada Cámara tuviese autonomía para definir quiénes son trabajadores de confianza y contase a su vez con los Catálogos de Puestos de los servidores públicos y los tabuladores salariales de los trabajadores que en ellos laboran.

QUINTA.- Puestos como los de Subcoordinador de Control Maestro, Subcoordinador de Servicios y Mantenimiento o Subcoordinador de Ingeniería, que a pesar de realizar funciones de confianza, al no encontrarse dentro de los enumerados por la fracción III del artículo 5º, hacía difícil la resolución dictada en el caso. Es por eso que, con la reforma al artículo mencionado, se establecieron además de puestos actualizados de acuerdo a las reformas de cada Cámara y de la Auditoría Superior de la Federación, las funciones que son consideradas como de confianza para evitar la problemática resultante de dictar laudos incongruentes.

SEXTA.- La denominación de confianza o de base de un trabajador respecto de las dependencias, es enunciativa, más no limitativa, en tanto que, por disposición de la propia Ley pueden crearse categorías o cargos de confianza o de base diversos a los enumerados en los artículos 5º y 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, siempre y cuando exista una disposición legal que los formalice, es decir, que expresamente disponga cuál será la naturaleza jurídica de la relación laboral, lo anterior con base en el artículo 7º del mismo ordenamiento legal.

Por lo anterior, se concluye que cuando una categoría o cargo no se encuentre comprendido en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, la calidad de base o de confianza de un trabajador, podrá determinarse si está expresamente previsto en la disposición legal que haya dado origen a la plaza en cuestión, o bien, conforme a lo señalado por el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal sin perder de vista que es fundamental el análisis de las funciones efectivamente realizadas por el trabajador.

SEPTIMA.- La calidad de confianza de un trabajador al servicio del Estado no la da solamente la denominación que se le de al puesto o que en su nombramiento aparezca alguna denominación que por la naturaleza de las funciones inherentes a dicha plaza haga suponer que es de confianza, sino que, se debe acreditar que

las funciones desempeñadas están incluidas en el Catálogo de Puestos a que alude el artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La naturaleza de base o de confianza de un nombramiento trae como consecuencia el surgimiento de diversos derechos para el trabajador al servicio del Estado, por ello, el legislador ordinario precisó qué trabajadores al servicio del Estado, por su cargo, es decir, por la naturaleza de las funciones realizadas, serían considerados de base y gozarían de estabilidad en su empleo y de confianza quienes únicamente disfrutarían de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social.

OCTAVA.- Al demandar un trabajador su basificación o reinstalación, corresponde al Titular demandado acreditar que es empleado de confianza, más aún cuando se excepciona negando el despido y que las funciones realizadas son de confianza por lo que no goza del beneficio de la inamovilidad del empleo; es inconcuso que debe justificar que las funciones desarrolladas por los empleados tienen las características de confianza, atendiendo para ello que las mismas estén determinadas expresamente en la disposición legal que formalizó la creación de plazas; o en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, como lo dispone el antes citado artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Así, la determinación sobre qué trabajadores al servicio del Estado son de confianza y, por exclusión, cuáles son de base, quedó al arbitrio del legislador, lo que implica, atendiendo a que todo cargo público conlleva una específica esfera competencial, que la naturaleza de confianza de un servidor público está sujeta a la índole de las atribuciones desarrolladas por éste.

NOVENA.- La propia ley establece cuáles son las funciones de confianza, y que en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal y en los catálogos de las dependencias, en cuya formulación, aplicación y actualización participarán en

forma conjunta los titulares o los representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos, se listarán los puestos que desempeñen los trabajadores al servicio de la Federación, con objeto, entre otros, de clasificarlos en los grupos de base o de confianza.

De aquí se deduce que la certeza de que un puesto del Congreso de la Unión esté clasificado dentro del grupo de confianza en un catálogo, solo deviene de que las funciones desempeñadas lo clasifiquen en tal grupo atendiendo a los artículos 5º, fracción III y 7º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

DÉCIMA.- La principal intención al reformar la fracción III del artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado fue reestructurar la fracción III del artículo 5º de la Ley Burocrática, actualizando las denominaciones de los trabajadores de confianza existentes en el Poder Legislativo, organizando los párrafos en apartados A, B y C y adicionando un segundo párrafo que describe las funciones de los puestos que no están incluidos en dichos apartados.

DÉCIMA PRIMERA.- La reforma de 3 de mayo de 2006 mediante la cual se adicionó el artículo 5º fracción III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, resultó muy importante, dado que por no encontrarse vigente en lo referente a los puestos que enumeraba como de confianza, se ocasionaba que las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, no fueran congruentes con la realidad de las funciones asignadas dentro del Poder Legislativo.

Al reformarse el citado artículo, supuestamente se regularizaron diversos aspectos relativos a las lagunas contenidas en el mismo, sin embargo se considera que bastaba con que se enumeraran las funciones que debe realizar un trabajador para ser considerado de confianza y no el puesto, ya que dichas funciones son las que se deben tomar en cuenta y no la denominación del puesto.

BIBLIOGRAFÍA

- ABASCAL ZAMORA, José María. Comisión Permanente. Tomo II. Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM. 1983.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. 2ª ed., Ed. Porrúa, México 1999.
- ALONSO GARCÍA, Manuel. Citado por el Doctor Miguel Borrell Navarro. Análisis práctico y jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. Sista México.
- ÁLVAREZ SACRISTÁN, Isidoro. Diccionario Jurídico Laboral. 2ª ed. Ed. Civitas, Madrid, 1992.
- BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. 5ª ed. Ed. Sista, México, 1996, p.74
- CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. 2ª ed., PAC, México, 1985.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho Laboral. 8ª ed., Ed. Trillas, México.
- CÓRDOVA, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. Ediciones Era, México, 1973, p. 231.
- DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997.
- DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000.
- DÁVALOS MORALES, José. El Derecho Colectivo, en Ciclo de conferencias y actualización en derecho Burocrático, organizado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, 13 de noviembre de 1995.
- DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 1996.
- DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo II, 13ª ed., Ed. Porrúa, México 1999.
- DE BUEN, Néstor. Derechos del Trabajador de Confianza. Colección Nuestros Derechos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.

- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, 16ª ed., Editorial Porrúa, México, 1999.
- DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 18ª ed., Ed. Porrúa, México, 1992.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José Florencio. Política y Administración en México (1934-1978). México INAP, 1980.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 32ª ed., Ed, Porrúa, México 1993.
- FONSECA, José Ignacio, et. al. Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social, serie E, Varios, núm. 62, México 1994.
- GARCÍA CÁRDENAS, Luis. “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México”. Revista de Administración Pública Federal en México, INAP, número 54 abril-junio de 1983.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Derechos de los Servidores Públicos. INAP., UNAM, México 1992.
- GARZÓN GALINDO, Armando. Gran Diccionario Enciclopédico Visual. Editorial Programa Educativo Visual, Colombia, 1995.
- GÓMEZ GRANILLO, Moisés. Teoría Económica. Ed. Esfinge. México, 1993.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario de Derecho del Trabajo. UNAM-Porrúa, México, 2001.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario de Derecho Administrativo. UNAM-Porrúa, México, 2003.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, México, 1989.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, et. al. Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. UNAM-Porrúa, México, 2003.
- Instituto de Administración Pública. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1960. México, El Colegio de México, 1993.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. México, 1983, UNAM, p. 215.

- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Burocrático. Vol 5, 2ª ed., Ed. Harla, México 2002.
- MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático, 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 1995.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 7ª ed. Ed. Porrúa, México, 1997.
- PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Tomo I, Ed. Porrúa, México 2000.
- PARDO, María del Carmen. La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la Administración Pública 1940-1990. INAP-El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales. México, 1991.
- PRATTFAIRCHILD, Henry. DICCIONARIO DE SOCIOLOGÍA, Fondo de Cultura Económica México, 1992.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia. El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su Evolución y Funcionamiento Actual. Ed. Porrúa, México 2003.
- PORRÚA, Miguel Ángel. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. México, 1997.
- RUBINSTEIN, Santiago J. Diccionario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1983.
- SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de derecho Mexicano del Trabajo, Volumen 1, Andrea Doria, México, 1967.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ed Porrúa, México, 1988.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Qué es el Poder Judicial de la Federación. México, Consejo de la Judicatura Federal, 2005.
- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo (Teoría Integral). Ed. Porrúa, México, 1971.
- TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 43ª edición, Ed. Porrúa, México, 2005.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, México, 2007.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ed. Porrúa, México, 2008.
- Ley Federal del Trabajo, Agenda Laboral, Ed. ISEF, México 2008.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.scjn.gob.mx/leyinfo/marco.htm>.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación, <http://www.scjn.gob.mx/leyinfo/marco.htm>.
- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, <http://www.scjn.gob.mx/leyinfo/marco.htm>.
- Condiciones Generales de Trabajo de la Cámara de Diputados, <http://www.scjn.gob.mx/leyinfo/marco.htm>.
- Condiciones Generales de Trabajo del Personal Operativo de la Cámara de Senadores, <http://www.scjn.gob.mx/leyinfo/marco.htm>.
- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, <http://www.scjn.gob.mx/leyinfo/marco.htm>.

OTRAS FUENTES

- Apéndice de Jurisprudencias del Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época, México, 1995, vol. II, tesis p. 875.
- Apuntes de la clase de Derecho Burocrático, impartida por el Mtro. Enrique Larios Díaz, en la Facultad de Derecho de la UNAM, 2003.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Primer Periodo, 25 de octubre de 2005.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Primer periodo, 6 de diciembre de 2005.

- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Segundo periodo, 2 de febrero de 2006.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año III, Segundo periodo, 16 de febrero de 2006.
- IUS 2007, Junio de 1917-diciembre de 2007, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación.