

FALLA DE ORIGEN

402



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

2ef

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

LA PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

T E S I S

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

ASESOR DE TESIS:

LIC. MARIO E. ROSALES BETANCOURT



ACATLAN, EDO. DE MEX.

1995



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 está 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 mis Padres, Francisco Vargas y Mercedes
Ordoñez,**

**Quienes me dieron el Don de la Vida, que con su Amor,
Caríño, Apoyo y Comprensión, Me permitieron alcanzar
mis Metas, mis Sueños e Ideales; Que ahora al concluir
mi carrera encuentro el satisfactor de mis Metas,
Gracias a ellos.**

A la Universidad

Con Agradecimiento y Beneplácito

**Con agradecimiento, por haberme obsequiado la
oportunidad de formarme y haber recibido las
invaluables enseñanzas de sus Distinguidos Profesores.**

**Con beneplácito, por formar parte de ella, que es cultura,
arte y ciencia del Pueblo de México.**

Al Lic. Mario E. Rosales Betancourt

**Mi gratitud imperecedera por brindarme su gran Amistad
y vertir en mi sus Conocimientos, Fruto de su esfuerzo
como Profesionista y Catedrático Universitario, con el
único fin de hacer de mi cada día Mejor Profesionista y
Hombre de Provecho.**

"Gracias"

" A Paty "

**Quien hizo posible como Fiel Compañera, la realización
de un Anhelado, depositando su Fe, Esperanza y
Comprensión, con lo cual llego a fomentar en mi la
ilusión de concluir la labor de muchos años.**

INDICE

CAPITULO PRIMERO	LA PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES	PAGINA
1.1.-	Antecedentes Históricos, La Prestación de Servicios Profesionales en El Derecho Romano, El Feudalismo, El Código de Napoleón, El Derecho Español y Los Distintos Códigos Cíviles en México	1
1.2.-	La Prestación de Servicios Profesionales en El Código Civil vigente	29
1.3.-	Similitudes y diferencias entre Prestación de Servicios Profesionales y la Relación Laboral	52
CAPITULO SEGUNDO	LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES	
2.1.-	La Administración Pública Federal, Centralizada y Paracentral	57
2.2.-	Las Relaciones entre Administración Pública Federal y sus trabajadores, entidades en el apartado "A" y la Ley Federal del Trabajo y entidades en el apartado "B" y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	73
2.3.-	La Regulación de la Prestación de Servicios Profesionales y las Normas Administrativas	109
2.4.-	Controles Administrativos de los pagos por Servicios Profesionales	125

CAPITULO TERCERO		
	EFFECTOS SOCIALES Y ECONOMICOS DEL EMPLEO DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES	
3.1.-	Ventajas del empleo de Contratos de Prestación de Servicios Profesionales	143
3.2.-	Desventajas del empleo del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales	148
3.3.-	El abuso del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales	151
3.4.-	El Empleo de los Contratos de Prestación de Servicios Profesionales, en forma deshonesta, para pagar ilícitamente a personas que no prestan realmente un servicio o para favorecer a ciertos profesionistas ilegalmente	153
3.5.-	El empleo del Contrato de Servicios Profesionales para contar con trabajadores, evadiendo las Responsabilidades y obligaciones que establece la Legislación Laboral	155
CAPITULO CUARTO		
	PROPUESTAS	
4.1.-	Propuestas de modificación, Legislativa a Leyes y Reglamentos	157
4.2.-	Propuestas sobre el establecimiento de medidas de control, más estrictas, respecto a el uso de los Contratos de Honorarios en las Auditorías Internas y Externas	166
4.3.-	Establecimiento de nombramientos o contratos, laborales de base o confianza según el caso, a quienes realmente presten un servicio en beneficio de la Administración Pública Federal y que tienen categoría de Honorarios	168
	CONCLUSIONES	171
	BIBLIOGRAFIA	183

INTRODUCCION

Desde el principio se propuso al elaborar el presente trabajo, el siguiente objetivo:

Analizar el uso y abuso del contrato de Presentación de los Servicios Profesionales, en la administración pública federal tomando en consideración las disposiciones administrativas, en materia presupuestaria, la legislación civil, así como el empleo de esta figura como una forma de eludir las obligaciones de tipo laboral, también se valoraran los efectos económicos, sociales y legales de está practica y al finalizar el trabajo se propondrá que se regule y limite en forma más estricta el empleo de esta figura, con el propósito de evitar tanto la desviación y el mal empleo en los fondos públicos, prohibiéndose en forma efectiva que se emplee la figura de honorarios para hacer pagos indebidos a personas que no trabajan, ni prestan verdaderamente un servicio profesional. También evitar que los contratos de prestación de servicios profesionales, se empleen como un medio ilegal para contar con trabajadores a los cuales no se les dan las prestaciones, ni la seguridad laboral que deberían, tener conforme a la legislación laboral.

Durante el desarrollo del presente trabajo de investigación se produjeron importantes cambios en el país, especialmente a partir de la devaluación del peso en diciembre de 1994, y como resultado de esto, una aplicación de

políticas restrictivas en el gasto público, lo cual a significado un incremento en el desempleo y un mayor empleo de los contratos de servicios profesionales, en lugar de los contratos laborales.

Por lo anterior el presente trabajo, a incrementado su actualidad e importancia, ya que vemos como no existe creación de nuevas plazas en la administración pública federal y por el contrario existe una tendencia a reducir su número, con lo cual las pocas oportunidades de trabajo que da la administración pública, tienden en términos generales a revestir la forma de contratos de servicios profesionales.

Esta situación especialmente, nos afecta a los jóvenes, que como pasantes que aún ya recibidos, buscamos una oportunidad de trabajo y nos encontramos con que estas son muy limitadas, y en los más de los casos solo se nos ofrece contratos por servicios profesionales, con los cuales no se obtienen prestaciones, antigüedad, ni en general los derechos que corresponden a los trabajadores, pero en cambio si se exige el cumplimiento de horarios, subordinación y en general las demás obligaciones, similares a los de los trabajadores ordinarios.

También aunque se dice que se ha limitado, todavía existen por contra pagos indebidos a personas que no prestan ningún servicio profesional.

En el primer caso, incluso abusando de la necesidad de trabajo de muchas personas, se emplean contratos por honorarios leoninos, en los cuales, los que los firman tienen que aceptar bajos salarios, condiciones de trabajo ilegales, tales como jornadas mayores de ocho horas, sin derecho al pago de horas extras, con obligación de trabajar sábados, domingos y días festivos, así como aceptar condiciones en favor del patrón, como la facultad para rescindir los contratos en cualquier momento, sin responsabilidad alguna y en general todo tipo de abusos.

Estos contratos se emplean, no solo para contratar profesionales, sino que se usan también para empleados no profesionales por ejemplo, secretarías, choferes, etc., e incluso estos contratos aunque los pague la administración pública, se utilizan para trabajos particulares en beneficio privado de servidores públicos o de sus familiares.

Por lo anterior y por otros abusos que se desarrollan en el presente trabajo de investigación, considero que debe realizarse una reforma legislativa, que limite el empleo de los contratos de servicios profesionales, limitándolos exclusivamente solo a los casos de profesionales independientes, que verdaderamente presten servicios útiles a las administración pública y evitar que estos contratos se utilicen para disfrazar relaciones que deberían ser laborales, menoscabando derechos a los trabajadores o en otros casos prevenir pagos indebidos por servicios no prestados o bien por realizar estos a un sobreprecio.

En el presente trabajo se ha limitado a la prestación de servicios profesionales, en la administración pública federal, sin embargo no ignoramos que esta práctica se generaliza también en la administración pública estatal y municipal, así como en el sector privado, pero consideramos que donde inicialmente se debe de afrontar esta situación, que afecta a muchas familias mexicanas, es en la administración pública federal, por lo que los cambios legislativos que se proponen, deben iniciarse para evitar que en este ámbito se de el abuso que actualmente es una práctica que afecta nuestro estado de derecho.

CAPITULO PRIMERO

LA PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES

- 1.1.- ANTECEDENTES HISTORICOS, LA PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES EN EL DERECHO ROMANO, EL FEUDALISMO, EL CODIGO DE NAPOLEON, EL DERECHO ESPAÑOL Y LOS DISTINTOS CODIGOS CIVILES EN MEXICO.**
- 1.2.- LA PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES EN EL CODIGO CIVIL VIGENTE.**
- 1.3.- SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES Y LA RELACION LABORAL**

1.1.- ANTECEDENTES HISTORICOS, LA PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES EN EL DERECHO ROMANO, EL FEUDALISMO, EL CODIGO DE NAPOLEON, EL DERECHO ESPAÑOL Y LOS DISTINTOS CODIGOS CIVILES EN MEXICO.

Los antecedentes del Contrato de Servicios Profesionales, los encontramos como los de todos los contratos en el Derecho Romano, sin embargo no existía como un contrato específico, si no que se le consideraba como un contrato de Arrendamiento, o sea que legalmente no existía una diferencia fundamental entre el Arrendamiento de una cosa un animal o un ser humano.

Específicamente a este contrato se le llamaba locación, término que se aplica para designar el acto jurídico, por el cual una persona cede a otra temporalmente el uso o goce de una cosa, mueble o inmueble o bien su actividad personal, obteniendo como contraprestación un precio.

En el Derecho Romano se distingue del arrendamiento de servicios la llamada locatio operarum o la locatio operaris, como señala Petit en su clásico libro de Derecho Romano.

"1. Hay locatio operarum cuando el locator, en lugar de procurar el disfrute al conductor de una cosa por la que le debe la merces, le presta servicios determinados. Todos los servicios no podían ser indistintamente objeto de arrendamiento. Hay que excluir lo que es difícil valuar en dinero. De este número son las operae liberales, o servicios prestados por las personas que ejercen las profesiones liberales, como los retóricos, gramáticos, geómetras, médicos, abogados y otros muchos. Se admite, sin embargo, que estas personas podían recibir una remuneración, pero se llamaba honorarium, y no podía ser reclamada en justicia más que por una cognitio extraordinaria.

2. Hay locatio operis cuando el que presta sus servicios recibe de la otra parte tradición de una cosa sobre la que tiene que realizar su trabajo. Así, Ticio entrega a un obrero una joya para arreglarla, limpiar un vestido, transportar mercancías, o bien entrega a un empresario de trabajos un terreno para construir una casa. En estos diferentes casos, los romanos consideran la operación que debe ser realizada como la cosa arrendada. Llamam colator al que entrega la cosa, qui locat opus faciendum, y conductor al que debe ejecutar el trabajo. Resulta de ello que es el locator quien paga la merces y el conductor quien la recibe.

Que haya locatio operarum u operis, el contrato obliga a una de las partes a prestar los servicios prometidos; a la otra, a pagar la merces convenida. Pero, ¿quién debe soportar los riesgos? En la locatio operarum, si por caso fortuito o fuerza mayor no puede ser realizado el trabajo prometido, la merces queda debida en principio, y los riesgos son para el conductor. En la locatio operis, la merces no es debida sino después que la obra ha sido terminada y aprobada por el locator. Si, pues, esta obra perece antes de haber sido aceptada, el conductor operis no puede reclamar su salario y soporta los riesgos, a menos que la pérdida resulte de un caso de fuerza mayor. Si la pérdida sobreviene después de la recepción y aprobación de los trabajos, el locator debe la merces y los riesgos son para él." ¹

De esta forma en el Derecho Romano, la locación consiste en la concesión temporal del goce de un bien, o la prestación de un servicio por un precio, estableciéndose tres elementos fundamentales, el consentimiento o sea el acuerdo de voluntades, el objeto que podía ser una cosa corporal o material o bien algo inmaterial o incorporeal, como lo es la actitud humana física o intelectual y finalmente el precio.

¹Porte Petit Eugenio. Tratado Elemental de Derecho. Editorial Porrúa, México, D.F. 1992, P.P. 404-405

Concretándonos, solo a la locación con objeto inmaterial, esto es la prestación de servicios encontramos como los juristas romanos trataban con detalle este tema, así Gallo en el ejemplo del Gladiador.

"Gayo, en el ejemplo del gladiador concedido para una lucha, decía que había locación, pero que si el mismo se debilitaba y quedaba inepto (*occist aut debilitati*), debía considerarse una compraventa. En esto "actores del circo romano encontramos el origen de la relación contractual locativa que denominamos "contrato de representación artística, teatral, etcétera". Paulo, por su parte, distingue en la locación de servicios los prestados por hombres libres y los efectuados por los esclavos. La prestación de los primeros no podían ser objeto de contrato; si la de los segundos, cuya prestación manual era ofrecida y concretada por el amo. En igual condición se encontraban los hijos sometidos a la potestad paterna; él era el conductor o *redentor operis* que dirigía la ejecución del contrato, entonces entendido como "locación de obra". El *locator operis* era la persona a favor de la cual se cumplía el mismo.

La confusión terminológica de los romanos, no obstante haber sido seguida por Pothier, no ha llegado hasta nuestros días ni tampoco a nuestro Código civil (artículos 1493 y siguientes), y es así que el primero es locador,

no locatario, y el segundo es locatario, no locador. El criterio unánime y la coincidencia apuntada relevan de cualquier comentario.

Destaquemos que la relación contractual existía únicamente entre el principal y el que requería el servicio o la obra; no la había entre el principal ni aquellos que prestaban efectivamente su trabajo manual. El trabajo era considerado como vil y abyecto, propio sistema de vida para esclavos. El concepto de Platón atraviesa, y se mantiene hasta entrado el siglo XVII, para recién en la edad moderna, en sus postrimerías, ir desenvolviéndose en nuestra voz en estudio.

En cuanto a las obras y/o servicios prestados por los "hombres libres", ellas no podían ser objeto del contrato de locación. El retórico, el gramático, el agrimensor, el jurisconsulto -se decía-, ejercen un arte "liberal, noble, elevado" que en manera alguna podía o debía confundirse con aquel que prestaba un "trabajo manual", y tampoco -el hacer que les era propio- podía ser retribuido como salario, sino como "remuneración" por el beneficio recibido. Tal remuneración se llamaba "honorario",. Se obtenía, en caso de negativa, a través de la actio extraordinaria cognitio, mas nunca por la actio locati. Expresaba Ulpiano: "...sed magis operam beneficiitoco praebere...". En estos casos la relación contractual existente se reglaba por las normas del mandato. Agreguemos que la legislación contemporánea en la locación de servicios distingue la prestación de los mismos e independientemente su

resultado (médicos, abogados, etcétera). Es la Esboco de Freitas quien con más claridad toca el tema".²

Hay que considerar que el modo de producción en el cual se desarrolló el Derecho Romano era el de la esclavitud, por lo cual los esclavos que hacían la mayor parte del trabajo no eran considerados personas y por lo mismo no podían ser parte en un contrato, ya que éstos eran considerados como cosas y por lo mismo podían ser comprados y vendidos y ser parte del patrimonio del esclavista.

De esta manera la Locatio Operarum, era una excepción

"La locatio operarum, siempre representó una excepción en la actividad económica romana, frente a la difundida locación de esclavos de trabajo. En estos supuestos y ante las dificultades de ubicación de las nuevas figuras contractuales, los juriconsultos y jueces concibieron una locatio operis u operarum, para diferenciar la hipótesis del trabajo esclavo en arrendamiento, por parte de su dueño -locatio servialieni- del trabajo del hombre libre o liberto, con su patrono. El sentido jurídico romano asimiló el trabajo libre en

²Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVIII, Editorial Discrill, S.A. Buenos Aires Argentina 1991. P.P. 778 - 779

locación, como una especie de la locatio-conductio y no de la venta (emptio) de servicios radicando la diferencia en el goce temporario de la cosa o del servicio, en este caso. Además distinguieron el trabajo esclavo y su esencia: se tomaba el cuerpo y el servicio como una cosa, como objeto del contrato. En cambio, en el trabajo libre, concibieron que lo que entregaba y a lo que se obligaba el hombre libre al arrendar su trabajo, era el trabajo mismo o la obra suministrada; por lo tanto, pudo denominarse a este supuesto contractual locatio operarum o locatio operis, según los supuestos señalados, a diferencia de la locatio servi o locatio hominis, como con crudeza se denominó el arrendamiento de esclavos.

No todos los servicios fueron objeto del arrendamiento. Tratándose de servicios prestados por personas que ejercen profesiones liberales, no tuvieron ubicación en las figuras de la locatio conducto. En esta hipótesis los jurisconsultos se encontraron en la alternativa de considerar la relación como una prestación de servicios (operae), o denegar la calificación de arrendamiento. Distinguieron así, las operae liberales, o sea la actividad desplegada por el agrimensor, el agrónomo, los retóricos, médicos y abogados, amparados por defensas extraordinarias (cognitio extraordinario).

La conclusión que interesa, del antecedente romano es la siguiente: los jurisconsultos que trataron la materia, nos dejan entrever que regia para

ellos una concepción unitaria de la relación jurídica y del tipo contractual que utilizaban, sin hacer distinción, de manera que el Derecho romano clásico nos presenta un concepto indiferenciado de la locatio conductio." ³

Durante el Feudalismo, se establecieron conflictos entre hombres libres, unos los señores feudales y otros los siervos, estableciéndose que los primeros deberían de proporcionar la seguridad y mantención y a cambio de esto los siervos deberían prestar servicios como el llamado auxilium, el consilium y la obligación militar.

Sin embargo, este tipo de acuerdos se fueron perdieron y realmente los siervos se convirtieron en explotados, por los señores feudales a los que tenían que pagar una renta; primero en especie y posteriormente en dinero y así mismo tenían que cumplir con los excesos y caprichos como el derecho de pernada.

En lo que hace a la prestación de servicios, deben distinguirse los "siervos" y los "esclavos". Los primeros se encontraban obligados a prestar los mismos al Señor, pues éste les protegía. Los segundos, por propia situación jurídica, no podían pactar con el amo. Respecto a los "siervos"

³Ibib. P.P. 428 - 429

algunos autores creen ver en la actividad que los mismos desarrollaban una verdadera (coincidimos) locación de servicios, una *commendatio* por cuanto estaban al cuidado del ya referido señor. Los maestros de las Corporaciones se regían al contratar por las normas de la "locación de obra".

Como es conocido al triunfo del capitalismo surgen las legislaciones liberales de origen románico, cuyo inicio fundamental se encuentra en el Derecho Francés y específicamente en el Código Napoleón, en este importante ordenamiento la locación de servicios integra la abstracta unidad de la *locatio conducti*. Así el libro Tercero, Título VIII del Código Napoleón, estatuye globalmente sobre la locación en general. Después establece los distingos dogmáticos. La categoría "locación de obra o de industria" (*louage d' ouvrage ou d'industrie*), comprende estos tipos contractuales; a) la locación de servicios; b) la locación de obras (empresas) y c) el transporte de personas y mercaderías por agua o por tierra. En una sola definición señala las dos primeras categorías contractuales (art. 1710). La legislación obrera posterior ha originado el Código del trabajo y de la previsión social de 1910. Complementado por diversas leyes para ciertos sectores laborales. Por lo tanto la típica locación de servicios ha quedado como una pieza de arqueología jurídica en la escueta regulación del Código civil (arts. 1780, 1781). Predomina la legislación social con este concepto del contrato de trabajo (*contrat de travail*): "una convención por la cual una persona pone

su actividad profesional a disposición de otra, de modo que trabaje bajo la dirección de éste y para su provecho, mediante una remuneración denominada salario".

Como sabemos este Código Civil Francés influyó en Los Códigos Civiles Españoles y a su vez ello repercutió en nuestros Códigos Civiles Mexicanos.

En nuestro país el contrato de prestación de servicios profesionales se regula por primera vez como un contrato típico en el Código de 1884 de los artículos 2406 al 2415, bajo la denominación de "Prestación de servicios profesionales".

Antes se consideró a diferencia de otras legislaciones que la consideraban como un arrendamiento, como la española, la francesa e italiana, se le consideraba como un tipo de mandato. Así Roa Bárcenas en 1861 citado por Bernardo Pérez del Castillo, consideraba lo siguiente:

" Son también mandatos los encargos que se hacen a profesores, industriales, artistas y artesanos sobre alguna cosa que requiere el

ejercicio de su profesión, arte u oficio; como la comisión que se da al abogado para la defensa de un litigio, al médico para curar algún enfermo, y como los mandatos o encargos que se hacen a los industriales, artistas y artesanos, sobre elaboración de objetos que deben acomodarse e instrucciones especiales." ⁴

El Código Civil de 1870 distingue en su exposición de Motivos entre la Prestación de Servicios en General y el Arrendamiento, aunque en el articulado no se hace una regulación específica de este contrato, sin embargo, hace un análisis del mismo que a continuación se reproduce:

"Este contrato, que forma el capítulo 3º del título de arrendamiento en el código francés, se llama comúnmente alquiler o locación de obras. Pero como sea cual fuere la esfera social en que el hombre se halle colocado, no puede ser comparado con los seres irracionales y menos aún con las cosas inanimadas, parece un atentado contra la dignidad humana llamar alquiler a la prestación de servicios personales. Más semejanza tiene con el mandato; porque en ambos contratos el mandante encarga a otro la ejecución de ciertos actos que no puede o no quiere ejecutar por sí mismo; porque en ambos contrae el mandatario proporcionalmente obligaciones personales, y porque en

⁴Pérez Fernández del Castillo, Representación Poder y Mandar, Prestación de Servicios Profesionales y su Ética, Editorial Porrua 7ª Edición 1993 P.P. 173 - 174

ambos se busca la aptitud. Esta será más intelectual en uno y más material en otro; pero en ambos supone una cualidad moral; porque nadie puede prestar un servicio, sea el que fuere, sin emplear su libre voluntad y poner en ejercicio alguna de las facultades peculiares del hombre. Por estas razones la comisión no sólo separó el contrato de obras del de arrendamiento, sino que considerándolo como cualquiera otro pacto, lo colocó después del mandato, por los muchos puntos de semejanza que con él tiene." ⁵

Finalmente nuestro actual Código Civil establece un Título Décimo que titula del Contrato de Prestaciones de Servicios, el cual divide en tres capítulos de la siguiente forma:

- Del servicio doméstico.
- De la prestación de servicios profesionales.
- Del contrato de obra a precio alzado.

De estos tres sólo nos va a interesar para el presente trabajo lo que se refiere al Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, ya que a lo

⁵ibid.

que se refiere el Capítulo 1º es materia laboral y lo que se refiere al No. 3 no es objeto de la presente investigación.

Del artículo 2606 al 2615, se establecen las normas relativas al Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, vigentes en el Distrito Federal, en materia común y en toda la República en materia federal, lo cual influye al resto de las legislaciones civiles de los demás Estados de la República Mexicana, tales como el Código Civil de Veracruz, el de Nuevo León, Campeche, y el Estado de Oaxaca, prácticamente establecen lo mismo que el Código Civil del Distrito Federal.

Código Civil del Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal:

Capítulo II

De las prestaciones de servicios profesionales.

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

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

Art. 2607.- Cuando no hubiere habido convenio, los honorarios se regularán atendiendo juntamente a las costumbres del lugar, a la importancia de los trabajos prestados, a la del asunto o caso en que se prestaren, a las facultades pecuniarias del que recibe el servicio y a la reputación profesional que tenga adquirida el que lo ha prestado. Si los servicios prestados estuvieren regulados por arancel, éste servirá de norma para fijar el importe de los honorarios reclamados.

Art. 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.

Art. 2609.- En la prestación de servicios profesionales pueden incluirse las expensas que hayan de hacerse en el negocio en que aquéllos se presten. A falta de convenio sobre su reembolso, los anticipos serán pagados en los términos del artículo siguiente, con el rédito legal, desde el día en que fueren hechos, sin perjuicio de la responsabilidad por daños y perjuicios cuando hubiere lugar a ella.

Art. 2610.- El pago de los honorarios y de las expensas, cuando las haya, se harán en el lugar de la residencia del que ha prestado los servicios profesionales, inmediatamente que preste cada servicio, o al fin de todos, cuando se separe el profesor o haya concluido el negocio o trabajo que se le confió.

Art. 2611.- Si varias personas encomendaren un negocio, todas ellas serán solidariamente responsables de los honorarios del profesor y de los anticipos que hubieren hecho.

Art.- 2612.- Cuando varios profesores en la misma ciencia presten sus servicios en un negocio a asunto, podrán cobrar los servicios que individualmente haya prestado cada uno.

Art. 2613.- Los profesores tienen derecho de exigir sus honorarios, cualquiera que sea el éxito del negocio o trabajo que se les encomiende, salvo convenio en contrario.

Art. 2614.- Siempre que un profesor no pueda continuar prestando sus servicios, deberá avisar oportunamente a la persona que lo ocupe, quedando obligado a satisfacer los daños y perjuicios que se causen, cuando no diere este aviso con oportunidad. Respecto de los abogados, se observará además lo dispuesto en el artículo 2589.

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

CODIGO CIVIL DEL ESTADO DE VERACRUZ:

Capítulo Segundo

De la prestación de servicios profesionales

Art. 2539.- El que presta y el que recibe los servicios profesionales, pueden fijar, de común acuerdo, retribución debida por ellos.

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

Art. 2540.- Cuando no hubiere habido convenio, los honorarios se regularán atendiendo justamente a la costumbre del lugar, a la importancia de los trabajos prestados, a la del asunto o caso en que se prestaren, a las facultades pecuniarias del que recibe el servicio y a la reputación profesional que tenga adquirida el que lo ha prestado. Si los servicios prestados estuvieren regulados por arancel, éste servirá de norma para fijar el importe de los honorarios reclamados.

Art. 2541.- 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.

Art. 2542.- En la prestación de servicios profesionales pueden incluirse las expensas que hayan de hacerse en el negocio en que aquéllos se presten. A falta de convenio sobre su reembolso, los anticipos serán pagados en los términos del artículo siguiente, con el rédito legal, desde el día en que fueren hechos, sin perjuicio de la responsabilidad por daños y perjuicios cuando hubiere lugar a ella.

Art. 2543.- El pago de los honorarios y de las expensas, cuando las haya, se hará en el lugar de la residencia del que ha prestado los servicios profesionales, inmediatamente que preste cada servicio o al fin de todos, cuando se separe el profesor o haya concluido el negocio o trabajo que se le confió.

Art. 2544.- Si varias personas encomendaren un negocio, todas ellas serán solidariamente responsables de los honorarios del profesor y de los anticipos que hubiere hecho.

Art. 2545.- Cuando varios profesores en la misma ciencia presten sus servicios en la misma ciencia presten sus servicios en un negocio o asunto, podrán cobrar los servicios que individualmente haya prestado cada uno.

Art. 2546.- Los profesores tiene derecho de exigir sus honorarios, cualquiera que sea el éxito del negocio o trabajo que se les encomiende, salvo convenio en contrario.

Art. 2547.- Siempre que un profesor no pueda continuar prestando sus servicios, deberá avisar oportunamente a la persona que lo ocupe, quedando obligado a satisfacer los daños y perjuicios que se causen, cuando no diere este aviso con oportunidad. Respecto de los abogados se observará además lo dispuesto en el artículo 2522.

Art. 2548.- El que preste servicios profesionales, sólo es responsable, hacia las personas a quienes sirve, por negligencia, impericia o dolo, sin perjuicio de las penas que merezca en caso de delito.

CODIGO CIVIL DEL ESTADO DE NUEVO LEON

Capítulo Primero

De la prestación de servicios profesionales

Art. 249.- El que presta y el que recibe los servicios profesionales, pueden fijar, de común acuerdo, retribución debida por ellos.

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

Art. 2500.- Cuando no hubiere habido convenio, los honorarios se regularán atendiendo juntamente a la costumbre del lugar, a la importancia de los trabajos prestados, a la del asunto o caso en que se prestaren, a las facultades pecuniarias del que recibe el servicio y a la reputación profesional que tenga adquirida el que lo ha prestado. Si los servicios prestados estuvieren regulados por arancel, éste servirá de norma para fijar el importe de los honorarios reclamados.

Art. 2501.- 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.

Art. 2502.- En la prestación de servicios profesionales pueden incluirse las expensas que hayan de hacerse en el negocio en que aquéllos se presten. A falta de convenio sobre su reembolso, los anticipos, serán pagados en los términos del artículo siguiente, con el rédito legal, desde el día en que fueren hechos, sin perjuicio de la responsabilidad por daños y perjuicios cuando hubiere lugar a ella.

Art. 2503.- El pago de los honorarios y de las expensas, cuando las haya, se hará en el lugar de la residencia del que ha prestado los servicios profesionales, inmediatamente que preste cada servicio o al fin de todos, cuando se separe el profesor o haya concluido el negocio o trabajo que se le confió.

Art. 2504.- Si varias personas encomendaren un negocio, todas ellas serán solidariamente responsables de los honorarios del profesor y de los anticipos que hubiere hecho.

Art. 2505.- Cuando varios profesores en la misma ciencia presten sus servicios en un negocio o asunto, podrán cobrar los servicios que individualmente haya prestado cada uno.

Art. 2506.- Los profesores tienen derecho de exigir sus honorarios, cualquiera que sea el éxito del negocio o trabajo que se les encomiende, salvo convenio en contrario.

Art. 2507.- Siempre que un profesor no pueda continuar prestando sus servicios, deberá avisar oportunamente a la persona que lo ocupe,

quedando obligado a satisfacer los daños y perjuicios que se causen, cuando no diere este aviso con oportunidad. Respecto de los abogados se observará además lo dispuesto en el artículo 2483.

Art. 2508.- El que preste servicios profesionales, sólo es responsable hacia las personas a quienes sirve, por negligencia, impericia o dolo, sin perjuicio de las penas que merezca en caso de delito.

CODIGO CIVIL DEL ESTADO DE CAMPECHE

Capítulo Segundo

De la prestación de servicios profesionales.

Art. 2507.- El que presta y el que recibe los servicios profesionales, pueden fijar, de común acuerdo, la retribución debida por ellos.

Art. 2508.- Cuando no hubiere habido convenio, los honorarios se regularán atendiendo juntamente a las costumbres del lugar, a la importancia de los trabajos prestados, a la del asunto o caso en que se prestaren, a las facultades pecuniarias del que recibe el servicio y a la reputación profesional que tenga adquirida el que los ha prestado.

Si los servicios prestados estuvieren regulados por arancel, éste servirá de norma para fijar el importe de los honorarios reclamados.

Art. 2509.- 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.

Art. 2510.- En la prestación de servicios profesionales pueden incluirse las expensas que hayan de hacerse en el negocio en que aquéllos se presten. A falta de convenio sobre su reembolso, los anticipos serán pagados en los términos del artículo siguiente con el rédito legal, desde el día en que fueren hechos, sin perjuicio de la responsabilidad por daños y perjuicios cuando hubiere lugar a ella.

Art. 2511.- El pago de los honorarios y de las expensas, cuando las haya, se hará en el lugar de la residencia del que ha prestado los servicios profesionales, inmediatamente que preste cada servicio, si no se ha pactado otra cosa

Art. 2512.- Si varias personas encomendaren un negocio, todas ellas serán solidariamente responsables de los honorarios del profesor y de los anticipos que hubiere hecho.

Art. 2513.- Cuando varios profesores en la misma ciencia presten sus servicios en un negocio o asunto, podrán cobrar los servicios que individualmente haya prestado cada uno.

Art. 2514.- Los profesores tienen derecho de exigir sus honorarios, cualquiera que sea el éxito del negocio o trabajo que se les encomiende, salvo convenio en contrario.

Art. 2515.- Siempre que un profesor no pueda continuar prestando sus servicios deberá avisar oportunamente a la persona que lo ocupe, quedando obligado a satisfacer los daños y perjuicios que se causen, cuando no diere este aviso con oportunidad. Respecto de los abogados se observará además lo dispuesto en el artículo 2488.

Art. 2516.- El que preste servicios profesionales sólo es responsable, hacia las personas a quienes sirve, por negligencia, impericia o dolo, sin perjuicio de las penas que merezca en caso de delito.

CODIGO CIVIL DEL ESTADO DE OAXACA:

Capítulo Segundo

De la prestación de servicios profesionales

Art. 2486.- Los contratos que se celebren en ejercicio de una profesión científica, se sujetarán a las disposiciones relativas al mandato, siempre que no haya alguna disposición especial.

Art. 2487.- El que presta y el que recibe los servicios profesionales pueden fijar de común acuerdo la retribución debida por ellos.

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

Art. 2488.- Cuando no hubiere habido convenio, los honorarios se regularán atendiendo juntamente a la costumbre del lugar, a la

importancia de los trabajos prestados, a la del asunto o caso en que se prestaren, a las facultades pecuniarias del que reciba el servicio y a la reputación profesional que tenga adquirida el que lo ha prestado. Si los servicios prestados estuvieren regulados por arancel, éste servirá de norma para fijar el importe de los honorarios reclamados.

Art. 2489.- 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.

Art. 2490.- En la prestación de servicios profesionales pueden incluirse las expensas que hayan de hacerse en el negocio en que aquéllos se presten. A falta de convenio sobre su reembolso, los anticipos serán pagados en los términos del artículo siguiente, con el rédito legal, desde el día en que fueron hechos, sin perjuicio de la responsabilidad por daños y perjuicio cuando hubiere lugar a ella.

Art. 2491.- El pago de los honorarios y de las expensas, cuando las haya, se hará en el lugar de la residencia del que ha prestado los servicios profesionales, inmediatamente que preste cada servicio o al

fin de todos, cuando se separe el profesor o haya concluido el negocio o trabajo que se le confió.

Art. 2492.- Si varias personas encomendaren un negocio, todas ellas serán solidariamente responsables de los honorarios del profesor y de los anticipos que hubiere hecho.

Art. 2493.- Cuando varios profesores en la misma ciencia presten sus servicios en un negocio o asunto, podrán cobrar los servicios que individualmente haya prestado cada uno.

Art. 2494.- Los profesores tienen derecho de exigir sus honorarios, cualquiera que sea el éxito del negocio o trabajo que se les encomiende, salvo convenio en contrario.

Art. 2495.- Siempre que un profesor no pueda continuar prestando sus servicios, deberá avisar oportunamente a la persona que lo ocupe, quedando obligado a satisfacer los daños y perjuicios que se causen, cuando no diere este aviso con oportunidad. Respecto de los abogados se observará además lo dispuesto en el artículo 2469.

Art. 2496.- El que preste servicios profesionales, sólo es responsable hacia las personas a quienes sirve, por negligencia, impericia o dolo, sin perjuicio de las penas que merezca en caso de delito.

Como podemos observar con los ejemplos transcritos, los distintos Códigos Civiles en México repiten lo establecido en el Código Civil del Distrito Federal, si acaso llama la atención que el Código de Oaxaca relaciona al Contrato de Prestación de Servicios Profesionales con el de mandato, como lo establecían los Código anteriores al de 1884.

1.2.- LA PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES EN EL CODIGO CIVIL VIGENTE.

El Código Civil vigente para el Distrito Federal, no da una definición de lo que es el Contrato de Servicios Profesionales y sólo establece en el art. 2606 lo siguiente:

El que presta y el que recibe los Servicios Profesionales pueden fijar de común acuerdo retribución debida por ellos.

Bernardo Fernández del Castillo, lo define de la siguiente manera: "es un contrato por el cual una persona llamada profesor se obliga a prestar sus servicios profesionales, técnicos, científicos o artísticos en beneficio de otra llamada cliente, quien a su vez se obliga a pagar los honorarios convenidos"

6

Considero que dicha definición adolece de ciertas fallas, en primer lugar aunque los artículos 2612, 2613 y 2614 del Código Civil vigente utilizan el concepto de profesor para denominar a la persona que presta los servicios profesionales, desde el punto de vista del lenguaje ordinario y en la

⁶Pérez Fernández del Castillo, Ob. Cit. P. 175

acepción del Diccionario de la Lengua Española se entiende que un profesor es una persona que enseña y no tanto el que profesa una actividad profesional, por lo que considero que se debe denominar a esta persona como profesional o en todo caso como profesionista, palabra que aunque inicialmente no era aceptada por el idioma español, actualmente se acepta aunque solo en México es de uso común.

Así mismo, en la definición citada se amplía sin que el Código lo establezca, servicios que no son realizados por profesionales, esto es, incluye también a los de carácter técnico, científico o artístico que no requieren título o cédula profesional, considero que el abuso de esto en la práctica es lo que ha ocasionado que existan contratos de servicios profesionales para empleados, secretarias, choferes, etc., cuando estos contratos únicamente deberían ser suscritos por profesionales, esto es, por personas que tienen una preparación técnica, un título profesional o cualidades y características en una determinada actividad humana como pueden ser el arte. De esta manera podemos sugerir la siguiente definición:

"El Contrato de Servicios Profesionales es un contrato por el cual una persona llamada profesional, se obliga a prestar servicios que requieran una preparación técnica, un título profesional y/o cualidades especiales en beneficio de otra llamada cliente, quien a cambio de los

servicios recibidos se obliga a pagar una retribución denominada honorarios."

El artículo 2608 del Código Civil vigente establece que 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 a cobrar retribución por los servicios profesionales que hayan prestado.

Este artículo nos lleva a la discusión de si exclusivamente los servicios profesionales son los prestados por profesionales con título, esto es abogados, médicos, contadores, ingenieros, etc., así autores como Lozano Noriega y Zamora Valencia consideran como un requisito la posesión de un título para el desempeño de su profesión en cambio Sánchez Medal y Pérez Fernández del Castillo consideran que no es un requisito la posesión del título profesional

Para dar una opinión sobre esta polémica, considero necesario definir primeramente lo que es un servicio profesional.

"Es la actividad de la persona que ostenta un título académico o técnico, que lo faculta para el ejercicio de una ciencia o un arte, en forma libre" ⁷ o sea la ejecuta en beneficio de un cliente en forma autónoma, esto es sin que exista subordinación o dependencia del profesionista respecto al cliente.

Por lo anterior considero que no necesariamente se requiere título profesional para poder prestar servicios profesionales en todas las actividades, sino que esto sólo es obligatorio en las profesiones en que la Ley de Profesiones lo determine, ya que existen profesiones tanto académicas como técnicas y artísticas en las cuales no hay la exigencia local de poseer título profesional para ejercerlas, esto nos lleva a analizar la Ley de Profesiones, incluso para apoyar nuestro criterio reproducimos la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, referente a las profesiones de Ley, la cual se constituyó mediante amparo 2506/66 fallado el 13 de octubre de 1967. Ponente el Ministro José Rivera Pérez Campos, el Secretario de Estudio y Cuenta Lic. José de Jesús Tena Ramírez:

"Respetuosamente del mandato constitucional, fue que la Ley Reglamentaria de los artículos 4º y 5º constitucionales en materia de Profesiones para el Distrito y Territorios Federales, después de

⁷Instituto Mexicano de Investigaciones Jurídicas UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1992 P.2910

señalar las que requieren de título para su ejercicio dejó abierta la posibilidad de que nuevas profesiones necesiten de él, aunque con la condición de que esto lo determine una ley. En efecto, así lo estatuye su artículo 3° al señalar que estas profesiones (las de nueva creación) serán determinadas por las leyes que expidan las autoridades competentes en relación a los planes de estudio de dichas escuelas". Sin embargo, este mismo precepto dice en su primer párrafo: "Igualmente se exigirá título para ejercer las profesiones que se consideren dentro de los planes de estudio de las escuelas superiores, técnicas, superiores o universitarias, oficialmente reconocidas como carreras completas". Esta redacción llevó a la vigente jurisprudencia, que interpretó el precepto en el sentido de que sería suficiente que los planes de estudio establecieran alguna carrera como completa, para que ipso jure la profesión correlativa necesitase de cédula, o sea, que se dio el alcance de una ley a los planes de estudio. Pero la consideración expresada en el sentido de que las facultades legislativas son indelegables, obliga a esta Segunda Sala a rectificar la jurisprudencia, referida para concluir, en concordancia con el principio constitucional, que las leyes a que se remite el citado artículo 3° de la Ley de Profesiones han de ser leyes en su estricto sentido, que obliguen a cualesquiera autoridades y a todos los particulares. No cabe duda que el estatuto que en el caso creó una nueva carrera completa en la Universidad Nacional, fue emitida en uso de facultades legales suficientes, derivados de su propia ley

orgánica; pero ese estatuto es privadamente docente y obliga a las autoridades universitarias, a maestros y alumnos, pero no a quienes no están incluidos en su ámbito legal. Si bien es cierto que conforme a su ley orgánica, la Universidad puede crear las carreras que estime convenientes y expedir los títulos relativos, éstos, sin embargo, no requerirán de cédula profesional sino hasta que una ley, intrínseca y formalmente tal, así lo determine. De otra manera, quedaría en manos de organismos descentralizados o de institutos particulares, oficialmente reconocidos, la facultad de restringir el ejercicio profesional, que la Constitución reserva de manera exclusiva a los Poderes Legislativos de la República, a través de las leyes que emitan al respecto. De esta manera expresamente lo reconoció el Ejecutivo Federal al reglamentar, en uso de la facultad que le concede el artículo 89 , fracción I, de la Constitución Federal, la citada Ley de Profesiones, al establecer, en su artículo 13, que la Dirección de Profesiones, atentas las carreras completas de nueva creación, en que hayan otorgado títulos por las instituciones docentes a que se refiere el artículo 3º de la Ley, enviará al Congreso de la Unión el informe relativo para el efecto de que el propio Poder Legislativo determine cuáles de esas profesiones requieren autorización legal, cédula o patente para sus ejercicios.

Así por tanto, es de interpretarse el artículo 3º en el sentido de que mientras no existan carreras completas en los planes de estudios de las instituciones docentes, no podrá restringirse el ejercicio de las correspondientes profesiones y que se restringirá al ser creadas dichas carreras, cuando así también lo determine la ley. Ello es justificable, por otra parte, porque el ejercicio de la facultad restrictiva se orienta a la protección del público necesitado de servicios de profesionales y sólo puede ser conferida al Poder Público y concretamente al Poder Legislativo, según el artículo 4º. constitucional, porque está fuera de las funciones de los centros de enseñanza ponderar los casos de protección al público de la restricción de la libertad del trabajo.

Cabe, pues, concluir que sí, por las razones anteriores, es irrestrictivo el ejercicio profesional en tanto que una ley propiamente tal no mande que determinada profesión requiere título y, por consiguiente, de la patente o cédula profesional relativa.

Una cuestión particularmente importante es que si bien el artículo 2608 del Código Civil que analizamos remite a la Ley de Profesiones, actualmente esta no especifica con claridad cuáles son esas profesiones, ya

que con la reforma publicada en el diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 1974 en vigor , 15 días después, establece lo siguiente:

Art. 2º.- Las leyes que regulen campos de acción relacionados con alguna rama o especialidad profesional, determinarán cuáles son las actividades profesionales que necesitan título y cédula para su ejercicio".

Dado que aún no se ha particularizado lo anterior, consideramos que sigue vigente el artículo 2º transitorio que define específicamente cuáles son estas profesiones de la siguiente manera:

"SEGUNDO.- En tanto se expidan las leyes a que se refiere el artículo 2º reformado, las profesiones que en sus diversas ramas necesitan título para su ejercicio son las siguiente:

Actuario

Arquitecto

Bacteriólogo

Cirujano Dentista

Contador

Corredor

Enfermera
Enfermera y partera
Ingeniero
Licenciado en Derecho
Licenciado en Economía
Marino
Médico
Médico veterinario
Metalúrgico
Notario
Piloto aviador
Profesor de educación primaria
Profesor de educación secundaria
Químico
Trabajador social."

Regresando al Código Civil, encontramos algunas reglas relativas a los honorarios, las cuales en muchos casos ya son obsoletas, como los supuestos de que no se hayan fijado los honorarios, los reembolsos, el lugar de pago y el derecho a exigir honorarios independientemente del éxito del negocio o trabajo , por lo anterior reproducimos los artículo 2607, 260 a 2610 y 2613.

Art. 2607.- Cuando no hubiere habido convenio, los honorarios se regularán atendiendo juntamente a las costumbres del lugar, a la importancia de los trabajos prestados, a la del asunto o caso en que se prestaren, a las facultades pecuniarias del que recibe el servicio y a la reputación profesional que tenga adquirida el que lo ha prestado. Si los servicios prestados estuvieren regulados por arancel, éste servirá de norma para fijar el importe de los honorarios reclamados.

Art. 2609.- En la prestación de servicios profesionales pueden incluirse las expensas que hayan de hacerse en el negocio en que aquéllos se presten. A falta de convenio sobre su reembolso, los anticipos serán pagados en los términos del artículo siguiente, con el rédito legal, desde el día en que fueren hechos sin perjuicio de la responsabilidad por daños y perjuicios cuando hubiere lugar a ella.

Art. 2610.- El pago de los honorarios y de las expensas, cuando las haya, se harán en el lugar de la residencia del que ha prestado los servicios profesionales, inmediatamente que preste cada servicio, o al fin de todos, cuando se separe el profesor o haya concluido el negocio o trabajo que se le confió.

Art. 2613.- Los profesores tienen derecho de exigir sus honorarios, cualquiera que sea el éxito del negocio o trabajo que se les encomiende, salvo convenio en contrario.

Finalmente en lo referente a las responsabilidades, encontramos, la responsabilidad solidaria de las personas que encomendaron un negocio a un profesional, la obligación de aviso cuando un profesional no pueda continuar prestando sus servicios y las responsabilidades de quienes prestan estos servicios, ya sea por negligencia, impericia o dolo, situaciones a las que se refieren los artículos 2611, 2614 y 2615.

Art. 2611.- Si varias personas encomendaren un negocio, todas ellas serán solidariamente responsables de los honorarios del profesor y de los anticipos que hubieren hecho.

Art. 2614.- Siempre que un profesor no pueda continuar prestando sus servicios, deberá avisar oportunamente a la persona que lo ocupe, quedando obligado a satisfacer los daños y perjuicios que se causen, cuando no diere este aviso con oportunidad. Respecto de los abogados, se observará además lo dispuesto en el artículo 2589.

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

Como hemos visto la prestación de servicios profesionales tiene una regulación muy pobre y limitada de escasos diez artículos en el Código Civil, por ello algunos maestros como Agustín García López, consideró que se está más en presencia de un negocio jurídico "pues la elaboración de un contrato de esta naturaleza se deja en gran parte a la creatividad del redactor y no como en un contrato de trabajo en que la Ley Federal del Trabajo suple y regula la voluntad de las partes".⁸

Con lo anterior podemos establecer las características del contrato, el Maestro Ramón Sánchez Medal lo clasifica de la siguiente manera:

"Es un contrato bilateral, oneroso y conmutativo. Se trata también de un contrato consensual, por oposición a formal. Debe considerarse un contrato "untuiti personae" porque el profesionista es elegido por sus

⁸Pérez Fernández del Castillo, Ob. Cit. P. 177

cualidades personales y no puede delegar su cargo y debido a ello, también termina con la muerte del profesionista".⁹

En el mismo sentido el Maestro Rafael de Pena establece la naturaleza jurídica del contrato que analizamos, de la siguiente forma:

"El contrato de que tratamos es bilateral, oneroso, de tracto sucesivo o instantáneo (según la naturaleza del trabajo), y consensual.

Admiten algunos tratadistas que el contrato de prestación de servicios profesionales puede ser gratuito, no solamente oneroso. Para nosotros, una prestación de servicios realizada por un profesionista no puede por menos de ser retribuida, si ha de tener carácter contractual, pues mediando la gratuidad no podrá ser más que un servicio de beneficencia o un servicio amistoso, porque este contrato, esencialmente, para ser tal necesita la retribución adecuada.

La existencia de contratos gratuitos no permite llegar a la conclusión de que todos los contratos, sin excepción, pueden serlo, sin perder su propia caracterización."¹⁰

⁹Sánchez Medal Ramón, de los Contratos Civiles, Editorial Porrúa, S.A., Sexta Edición México 1982 P. 276

¹⁰De Pina Rafael, Elementos de Derecho Civil Mexicano Volumen IV, Contratos en Particular, Editorial Porrúa, S.A. México 1992 P. 165

Coincidimos con los maestros anteriormente citados, ya que es evidente que se trata de un contrato bilateral, esto es que se establecen derechos y obligaciones para ambas partes, una, el profesionista tiene la obligación de prestar el servicio profesional, artístico, científico o técnico y la otra al pago de los honorarios, a cambio de los servicios recibidos, estos honorarios pueden estar fijados por las partes de conformidad con el artículo 31 de la Ley de Profesiones.

Art. 31.- Para trabajos no comprendidos en los aranceles, el profesionista deberá celebrar contrato con su cliente a fin de estipular los honorarios y las obligaciones mutuas de las partes.

Asimismo, el contrato es "intuitu personae" esto es, se toman en consideración las características, habilidades y conocimientos propios del profesionista, algo importante es que no existe ninguna formalidad o sea que "este contrato no requiere formalidad alguna para su celebración, por lo que es un contrato informal o consensual (1832). Al igual que en el mandato existe la posibilidad de la aceptación tácita de este contrato por el profesionista que ofrece al público sus servicio (2547)" ¹¹

¹¹Sánchez Medal Ramón. Ob Cit P. 279

En cuanto a otras características, es que es un contrato principal, o sea que no requiere de la existencia de otro contrato, es de tracto sucesivo, ya que las obligaciones se van cumpliendo a través del tiempo, aunque existen ocasiones en que se trata de ejecución instantánea, en este último sentido aunque ninguna Ley lo distingue, el servicio profesional de quien ejerce una profesión liberal por ejemplo un médico, un dentista, etc., que reciben abiertamente a su clientela, no celebran un contrato por escrito y la ejecución del servicio es inmediata; de los servicios profesionales que requieren una actividad a través del tiempo que generalmente son por escrito y que implican una actividad continua a través de un período que puede ser por determinados meses o un año, en cuanto a las obligaciones entre las partes, encontramos que existen cuatro obligaciones a cargo del profesionalista que son las siguientes:

"1ª Obligación: Prestar el servicio convenido, poniendo todos sus conocimientos científicos y recursos técnicos al servicio del cliente en el desempeño del trabajo convenido. En caso de urgencia, los servicios deben prestarse a cualquier hora y en el sitio que sean requeridos, si éste último no dista más de 25 kilómetros del domicilio del profesionalista. (Art. 33 de la mencionada ley).

La negligencia, la impericia o el dolo del profesionalista lo hacen incurrir en responsabilidad hacia el cliente (2615). Esta responsabilidad

consiste en perder el derecho al cobro de honorarios y obligarle al pago de daños y perjuicios, cuando una sentencia judicial o laudo arbitral declaren que el profesionista incumplió dicha obligación (Art. 34 y 35 de la mencionada ley).

2ª Obligación : Guardar secreto sobre los asuntos que sus clientes le confíen, salvo los informes que deba proporcionar conforme a las leyes respectivas (Art. 36 de la misma ley y 2590 del Cód. Civil). El incumplimiento de esta obligación ha sido sancionado, además, en el Código Penal (Art. 211). Esta obligación es respetada por las mismas autoridades judiciales, ya que los profesionistas no pueden ser obligados a declarar como testigos sobre asuntos protegidos por el secreto profesional (Art. 288 del Cód. de Proc. Civiles y 1262-XII del Cód. de Comercio)

Acerca de esta obligación es oportuno mencionar que las compañías de seguros recaban previamente del solicitante de un seguro de vida constancia de dicho solicitante para que cualquier médico que haya atendido a ese solicitante de algún padecimiento anterior, pueda informar de esto a la mencionada compañía.

3ª Obligación: Erogar las expensas o gastos que sean necesarios para el desempeño del servicio profesional, sin perjuicio de que por un pacto expreso en contrario quede obligado el cliente a anticipar dichas expensas o gastos. Cuando el profesionista hace estas erogaciones tendrá derecho a que se le reembolsen por el cliente, con el rédito legal desde el día en que se hicieron, a menos que se hubiere pactado que tales expensas o gastos quedarán incluidos en el monto de los honorarios (2609).

4ª Obligación: Sólo cuando el profesionista sea abogado y aunque no sea mandatario del cliente (2614 in fine, y 2589), está obligado además a no patrocinar o ayudar a diversos contendientes o partes con intereses o puestos en un mismo negocio o en negocios conexos, ya que el incumplimiento de esta obligación lo hace incurrir en el delito de prevaricato previsto en el Código Penal (Art. 232, frac. I). Sin embargo, nada impide que pueda patrocinar a varias partes que tengan comunidad de intereses y no sean ellas contrapartes entre sí."

12

¹²ibid P.P. 281 - 282

En cuanto a las obligaciones de quien contrató al profesionalista, llámese cliente, empresa, etc., éstas se reducen a tres que son las siguientes:

"1ª Obligación: Pagar los honorarios convenidos. No existe esta obligación cuando el profesionalista carece de título (2608) o aun teniéndolo no haya obtenido la cédula profesional o la autorización respectiva de la Dirección de Profesiones (Art. 68 de la misma ley) y los servicios prestados son propios de una profesión para cuyo ejercicio la ley exige título (2608).

Estos honorarios pueden consistir en muy variadas prestaciones, ya que pueden ser un determinado bien o una cantidad que ha de pagarse una única vez o a base de una iguala periódica (Art. 38 de la citada ley).

A falta de convenio sobre el monto de los honorarios, éstos deben tasarse conforme al arancel, si existe en la materia (para los abogados en diversos Arts. de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal). En este caso de no haber arancel, se fijarán los honorarios atendiendo a la costumbre del

lugar, a la importancia de los servicios y del asunto a que se refiere, a la capacidad económica del cliente y a la reputación del profesionalista (2607).

Los honorarios se pagan por el servicio prestado, independientemente del éxito o buen resultado de éste, a menos que se hubiera pactado lo contrario (2613), ya que el profesionalista no se asocia en el negocio o el servicio al cliente y, además, la obligación principal del profesionalista, que es la prestación de sus servicios, es una obligación de medio o de actividad y no una obligación de resultado, salvo pacto en contrario.

Este pago de honorarios debe efectuarse, salvo pacto en contrario, en el lugar de la residencia del profesionalista y al terminarse el negocio o trabajo o cada servicio que se le confió (2610).

Para los abogados, está permitido pactar una cantidad en caso de éxito, que es el llamado contrato de palmario, y les está permitido también el conocido como pacto de cuota litis, en que se concede como honorario una parte de lo que se obtenga en el litigio, en caso de éxito.

La Suprema Corte distingue entre este pacto de cuota litis perfectamente válido y la cesión de derechos litigiosos al abogado prohibida por la ley (2276), según se hizo notar antes.

La acción para cobrar los honorarios prescribe a los dos años después de la fecha en que dejaron de prestarse los servicios profesionales (1161-I).

2ª Obligación: Reembolsar las expensas o gastos que hubiere erogado el profesionista, con los respectivos intereses legales desde el día en que se desembolsaron a menos que tales erogaciones hubieran quedado incluidas en los honorarios convenidos con el profesionista.

Puede pactarse expresamente que estas erogaciones deban anticiparse por el cliente, en cuyo caso el profesionista no está obligado a efectuarlas, sino sólo solicitar la oportuna provisión de fondo del cliente (2609).

Cuando las expensas se hacen por el profesionista y conviene éste en no cobrar honorarios, a menos de obtener éxito en el negocio que se le encomienda, y que tales honorarios consisten en una participación determinada en las utilidades o resultados, se está en presencia del mencionado pacto de "quota litis", que no está prohibido en nuestro Código Civil, salvo que sean leoninas las condiciones, como cuando el profesionista se queda con una parte superior a la del cliente. El Código de Etica Profesional de la Barra Mexicana de Abogados sustenta este mismo criterio, pero en algunos países, como en Alemania, se mantiene el viejo prejuicio romano de repudiar el pacto de quota litis por estimar que degrada el impoluto ejercicio profesional y la dignidad del abogado al convertir a éste en socio del cliente, corrompiendo así la administración de justicia, este mismo criterio contrario al pacto de quota litis es sustentado para los procesos canónicos (Art. 1665-1º. del Cód. de Derecho Canónico), pero quizás aquí solo por la índole religiosa de los asuntos que se ventilan ante los tribunales eclesiásticos, ya que para otros litigios es aceptado tal pacto, aún por moralistas católicos (J. Salmans, Deontología Jurídica o Moral Profesional del Abogado, Bilbao, 1947, pág. 287, Núm. 432).

3ª Obligación: Pagar al profesionista los daños y perjuicios que eventualmente se le hubieren causado con motivo de la prestación del servicio (2609, in fine). Ejemplo: el médico que al practicar una

operación quirúrgica sufre el contagio de otra enfermedad distinta e ignorada por él, que tenía el paciente." ¹³

Podemos concluir después de analizar el Código Civil y las referencias a ésta, por parte de algunos de los más prestigiados especialistas en el Derecho Privado, que el contrato de prestación de servicios profesionales se encuentra regulado en forma demasiado pobre.

Formalmente se deja a la voluntad de las partes el establecer las condiciones, lo cual generalmente no es equitativo, ya que siempre una de las partes es la que fija las condiciones.

Así por ejemplo en el caso de las profesiones liberales es el profesional el que establece las condiciones y el cliente tiene que aceptarlas o de lo contrario no recibe el servicio; tal es el caso, por ejemplo, de quien acude a una consulta médica donde el doctor fija el costo de su consulta y las demás condiciones para realizar los diagnósticos correspondientes, recetar los medicamentos o bien recomendar lo que según a su criterio médico convenga.

¹³Ibid P. 282

En cambio esta situación de poca normatividad en este tipo de contratos, resulta un inconveniente para los profesionales que prestan sus servicios a una empresa, ya sea pública o privada, ya que en este caso es la empresa la que fija las condiciones de trabajo, monto total, forma de pago, causas de rescisión, etc., estableciendo por lo mismo en muchos casos contratos leoninos (desiguales) que el profesional tiene que aceptar si desea trabajar para esa empresa o dependencia pública.

En los dos casos anteriormente citados, que son los más comunes, nos encontramos en la práctica con contratos de adhesión, esto es, que una de las partes es la que establece las condiciones de conformidad a sus propios intereses y la otra, sólo puede rechazarlo o adherirse a estas condiciones sin poder modificarlas o negociarlas.

1.3 SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES Y LA RELACION LABORAL

El Contrato de Prestación de Servicios Profesionales se parece y se distingue de otros contratos civiles, así como del contrato individual de trabajo, con respecto a los contratos civiles, en primer lugar hay que distinguirlo del contrato de arrendamiento, ya que en el derecho romano ambos eran considerados como contratos de locación.

El contrato de arrendamiento es aquel por el cual el arrendador se obliga a conceder el uso y goce temporal de una cosa al arrendatario a cambio de un precio cierto de conformidad al art. 2398 del Código Civil.

" Como señala Salvador Sánchez Medal, el Código Napoleónico siguió el criterio del derecho romano y consideró como una especie de contrato de arrendamiento de servicios al contrato de servicios profesionales.

En contra de esta concepción reaccionó el Código Civil de 1870 por considerar que era degradante equiparar la actividad del hombre a la de

carácter natural, a los servicios que podían prestar los animales y aún las cosas inanimadas".¹⁴

Por lo anterior, es clara la distinción, ya que en el contrato de arrendamiento el objeto es un elemento real o sea una cosa, mientras que en el contrato de servicios profesionales es un elemento personal, que es la actividad profesional.

Con respecto al contrato de mandato, entre ambos existe una gran similitud e incluso la Legislación Civil en sus primeros códigos establecía una similitud entre ambos contratos.

El mandato es aquel contrato por el cual una persona llamada mandatario se obliga a ejecutar por cuenta de otra llamada mandante, los actos jurídicos que éste le encarga (Código Civil, Art. 2546).

La diferencia que claramente encontramos, partiendo de la definición, es que el mandato se refiere a la realización de actos jurídicos, en cambio la

¹⁴Sánchez Medal Ramón. Ob Cit. P.277

prestación de servicios profesionales se refiere a la ejecución de actividades profesionales.

Así por ejemplo, es claro que un mandato sería la realización de una compra-venta, teniendo un mandato para actos de dominio, en cambio una prestación de servicios profesionales sería la actividad de un médico.

Es en la actividad profesional de abogado en donde más frecuentemente se confunden ambos contratos, ya que un litigante por ejemplo, al mismo tiempo realiza actividades profesionales, para ello requiere un poder, esto es un mandante para pleitos y cobranzas, en este sentido el mandato judicial implica una prestación de servicios profesionales y en realidad existen los dos contratos, sin que uno excluya al otro, esta situación también puede darse en otro tipo de actividades profesionales, por ejemplo, un contador que teniendo poder para actos de administración, realiza actividades profesionales de contador o un profesional inmobiliario que tuviera poderes generales para actos de dominio.

Desde luego, que por su similitud al contrato de servicios profesionales se le aplican supletoriamente las reglas del mandato (art. 2614 en relación el 2589 del Código Civil).

Finalmente, se debe distinguir Claramente entre la prestación de servicios profesionales y el contrato laboral, el primero es un contrato civil regulado por el Código Civil y la citada Ley de Profesiones reglamentaria del Art. 5º Constitucional, en cambio el contrato laboral está regido por el Art. 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo, en lo que se refiere a trabajadores en general, los cuales tienen un contrato individual de trabajo, o por el Apartado "B" del Art. 123 Constitucional y su Ley reglamentara, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en donde no existe el contrato individual, sino la figura del nombramiento.

La segunda diferencia es que el contrato de servicios profesionales es un contrato civil, cuyas cláusulas se estipulan libremente por las partes, en cambio en los contratos de trabajo existen derechos irrenunciables de los trabajadores, así como bases legales que no pueden ser modificadas por las partes, como lo referente a salarios, vacaciones, seguro social, capacitación, etc. La tercera diferencia, es que en el contrato de servicios profesionales, el profesionista realiza sus funciones de manera autónoma e independiente al que lo contrata, en cambio en el contrato de trabajo existe una subordinación del trabajador con respecto al patrón.

En los capítulos posteriores de la presente tesis, analizaremos cómo pesa esta clara diferencia en muchas empresas privadas y especialmente

en el sector público se ha abusado de los contratos de servicios profesionales para ocultar lo que realmente deberían ser contratos laborales.

CAPITULO SEGUNDO

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES.

- 2.1.- LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, CENTRALIZADA Y PARAESTATAL**
- 2.2.- LAS RELACIONES ENTRE ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y SUS TRABAJADORES, ENTIDADES EN EL APARTADO "A" Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y ENTIDADES EN EL APARTADO "B" Y LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.**
- 2.3.- LA REGULACION DE LA PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES Y LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS**
- 2.4.- CONTROLES ADMINISTRATIVOS DE LOS PAGOS POR SERVICIOS PROFESIONALES**

2.1.- LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, CENTRALIZADA Y PARAESTATAL.

La Administración Pública, para cumplir con sus cometidos requiere de trabajadores y prestadores de servicios, para obtener sus requerimientos indispensables en la prestación de servicios y en sus demás fines, un aspecto que se ha generalizado en la administración pública es el empleo de contratos de servicios profesionales para dos propósitos contrarios ha derecho; el primero usar la figura de los contratos de servicios profesionales en el lenguaje burocrático, contratos por honorarios, lo que deberían ser verdaderos contratos laborales, sin darles a los trabajadores que se contratan por este medio, estabilidad laboral, ni las prestaciones de ley correspondientes, el otro uso indebido de los contratos de servicios profesionales es el de hacer pagos ilícitos a otras personas por servicios ajenos a la administración pública o simplemente por favoritismos o corrupción.

En este capítulo analizaremos esta situación y el Marco Jurídico que existe en la administración pública, de conformidad al Art. 90 Constitucional. la Administración Pública se divide en centralizada y paraestatal.

Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que

distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éste y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

" Gabino Fraga, establece que la Administración Pública tiene las siguientes formas: la centralizada, desconcentración, descentralización administrativa y las empresas de participación estatal y señala lo siguiente:

La centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa. A ellas habría que agregar las empresas de participación estatal.

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación

de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.

La desconcentración consisten en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente.

La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.

Por último, el sistema de empresas de participación estatal es una forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país".¹⁵

Por su parte, Miguel Acosta Romero, señala que el origen de la descentralización administrativa es el siguiente:

¹⁵Fraga Gabino, Derecho Administrativo, editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1990 P. 165

"La descentralización política se aprecia desde tiempos "remotos de la historia, por ejemplo, el Imperio Romano que se dividía en dos: el de occidente y el de oriente.

Como fenómeno social, la descentralización de ciertos órganos político-administrativos se aprecia en todos los Estados modernos y aún en las organizaciones internacionales, que tienen órganos regionales para atender con la celeridad y eficacia a la región a la que sirve, así, tenemos en la ONU las comisiones regionales (CEPAL, CEALO, etc.

La descentralización administrativa, en el sentido en el que la concebimos, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la Institución que denominaban establecimientos público descentralizado y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto del de la burocracia.

En Francia se habla de establecimiento público descentralizado cuando se atiende un servicio técnico, con personal experto y con autonomía presupuestaria. Creemos que estas razones son extrajurídicas para determinar la conveniencia de establecer o no un organismo descentralizado, pues, a pesar de las críticas que se hagan a la organización central, no se ve fundamento jurídico de fondo para que ésta no pueda contar con esos elementos para realizar su actividad".¹⁶

Este autor distingue entre lo que es la Administración Pública y lo que es la Organización Administrativa, de la siguiente forma:

CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA.

"Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos

¹⁶Acosta Romero Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo Primer Curso, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1988 P. 350 - 351

personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos".¹⁷

"Es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado".¹⁸

Su definición de centralización es la siguiente:

"La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de

¹⁷Ibid P. 106

¹⁸Ibid P. 113

subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría Departamento de Estado y Procuraduría.

Así mismo distingue entre lo que es la descentralización y desconcentración estableciendo las siguientes diferencias.

DESCONCENTRACION

1. Organó inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.
2. Puede contar o no con personalidad jurídica
3. Puede contar o no con patrimonio propio.
4. Posee facultades limitadas.

DESCENTRALIZACION

1. Organó que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
2. Tiene invariablemente personalidad jurídica.
3. Siempre tiene patrimonio propio.
4. Posee facultades más autónomas.

Ahora bien, tanto la Administración Pública, centralizada como la paraestatal, para poder realizar sus propósitos tienen la posibilidad de celebrar contratos administrativos, el autor argentino José Canasi, al hablar de los contratos administrativos establece lo siguiente:

La administración pública no siempre procede por vía unilateral, mediante actos administrativos, es decir, directamente o por administración, para satisfacer las necesidades públicas por medio de los servicios públicos, sino que con frecuencia lo hace por interpósita persona, especialmente privada, que puede ser física o jurídica, con quienes el Estado se liga contractualmente. Y en esta forma de prestación o de contratación, también puede hacerlo por medio de persona jurídica pública, como entidades descentralizadas administrativamente, como entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades de economía mixta, sociedades anónimas con mayoría del 51% estatal, y demás formas, o modos, o sistemas, que se van adicionando por medio de nuevas creaciones económico-jurídicas, que proporcionan las necesidades del medio y de la época. En este sentido, el Estado (lato sensu) realiza con dichas personas actos plurilaterales, es decir, contratos.

B.- Pero debemos distinguir aquellos acuerdos que no constituyen contratos y que suelen denominarse convenciones, y que difieren en su contenido, como serían, los realizados entre dos entidades públicas: municipalidades (que son entes autárquicos territoriales); o entre entes autárquicos institucionales; o entre aquéllos y éstos; o con la propia administración pública centralizada, vinculación jurídica, ésta, que puede realizarse indistintamente entre unos órganos administrativos y otros. En

este tipo de convenciones entre órganos administrativos públicos pueden, no obstante, aplicarse la mayor parte de las reglas que rigen los contratos administrativos.

C). Los contratos administrativos son generalmente bilaterales, y es una cuestión previa establecer si existen o no contratos administrativos distintos de los contratos privados y cuál es el criterio que los distingue.

Y sin pretensiones de agotar el distingo dogmático, ya que existen numerosas doctrinas que dividen a los juspublicistas y administrativistas, haremos con propósitos simplemente propedéuticos, un ligero esquema de esos criterios divergentes:

1) Así, para algunos autores no existen contratos de derecho administrativo, ya que para ellos la administración procede siempre por medio de actos unilaterales, requiriendo, en algunos casos, el mero asentimiento de adhesión del particular.

2). Otra tendencia considera que son actos administrativos, pero en cambio admiten que la administración pública celebre contratos regulados por el derecho privado, entre los cuales el contrato de obra pública, el de

suministros, el de empréstito público, el de venta o arriendo de bienes, por ejemplo, estarían comprendidos, como surge de la doctrina imperante en el derecho italiano.

3). Pero el criterio más generalizado admite que la administración pública pueda dictar actos unilaterales, y además vincularse contractualmente, según las normas del derecho privado. Este sería el criterio francés, como destacan Waline, Bonnard, Rolland, etc. También la doctrina española lo sostiene con Fernández de Velasco, Royo Villanova, Garacia Oviedo, etc. En Italia, algunos autores defienden esta posición, como Forti, Raggi, Camelutti, entre otros. Y la doctrina en países americanos se orienta en igual sentido con Bielsa, Brandao Cavalcanti, Berçaitz, Lancia, Varas Contreras, Pareja, Patres da Fonseca, Greca, etc.

4). No obstante, hay marcada divergencia en la delimitación de estos tres criterios, lo cual hace necesario distinguir, dice Sayagués Laso, los contratos de derecho privado de los contratos administrativos, y éstos, a su vez, de los actos unilaterales.

5). Desde ya puede afirmarse, así, de manera general, que la opinión prevaleciente es la que considera contratos administrativos a los principales, que son: concesión de servicio público, concesión de obra pública, contrato

de obra pública, contrato de suministro, etc. Y en este sentido, Bielsa, entre nosotros, sostiene ese criterio, que hace extensivo también al contrato de función pública y al contrato de empréstito público, sin perjuicio, por cierto, de tener en cuenta, también, una cantidad de contratos administrativos menores, pero a los cuales Greca los ubica entre los de derecho privado.

6). En Alemania, Fritz Fleiner casi niega la existencia de contratos de derecho público y casi coincide con quienes aceptan únicamente los de derecho privado.

7). Por último, se sostiene también que allí donde actúa la administración pública, la relación jurídica es pública, y por lo tanto, según ella sea unilateral o bilateral, siempre habría contrato administrativo. Se descartan, pues, las posibilidades de vínculos civiles o comerciales, aun cuando se admite en mayor o menor grado la aplicación del derecho privado.

Por su parte, Don Andrés Serra Rojas, distingue las diferencias que existen entre los contratos civiles y los administrativos, como sigue:

El contrato administrativo es una obligación bilateral, (sinalagmática), en la que una de las partes es la Administración pública con las prerrogativas inherentes a su condición jurídica, y la otra un particular o una entidad pública, destinada a realizar determinados fines o relaciones, sometidos a ciertas reglas particulares exorbitantes, entre ellas la forma que deben revestir y la de estar sometidos, en su caso, a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En los contratos que regula el código civil, la voluntad de las partes es la suprema ley, de allí nacen las normas que rigen esa relación jurídica aplicándose el propio Código como normas supletorias para llenar los vacíos no previstos por las partes. Sus principios generales radican en la igualdad de las partes y en la autonomía de la voluntad.

En los contratos administrativos la situación es diferente: la voluntad de las partes no puede alterar los mandatos de la ley que se aplica directamente, las partes se subordinan a una relación de derecho público preestablecida o principios jurídicos creados ex-profeso para normar esas situaciones, que obedecen a los reclamos del interés público. De aquí cierta precariedad en la relación que se establece, que es de antemano conocida por los que contratan con la administración pública que actúa sin propósito de lucro y sólo trata de asegurar el interés general.

Tanto en el derecho civil, como en el Derecho administrativo los términos de convenio y contrato se emplean como sinónimos, y se les comprende en la misma definición.

El artículo 1792 del Código Civil del Distrito Federal define el convenio como el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.

El artículo 1793 ordena: Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos.

Don Manuel Borja Soriano (Teoría de las obligaciones T. I, pág. 130) expone: "Como se ve en las definiciones de nuestro Código el género próximo es el convenio y la diferencia específica la producción transmisión de las obligaciones y Derechos."

De todas maneras los convenios y contratos civiles están sujetos a las mismas reglas generales.

El derecho administrativo actual, no con adecuada precisión, vienen extendiendo el campo de los convenios administrativos, como parte de la administración concertada. Hay convenios inter-administrativos y convenios entre la administración y los administrados, que no tienen el carácter de contratos.

De este modo el criterio sirve para enjuiciar importantes instituciones administrativas, como en el caso del contrato de concesión, que no debe ubicarse en esta categoría, los convenios en materia de expropiación. También han surgido diferentes tipos de convenios en materia fiscal, los convenios entre la administración y las entidades federativas en materia electoral, de turismo, salubridad, educación pública, materia vial, fiscal, los consorcios forestales y otros tipos de convenios, que no tienen el carácter de contratos administrativos.

Por mi parte considero que la principal diferencia entre los contratos civiles y administrativos es que en los primeros la voluntad de las partes es la suprema Ley, en cambio en los contratos administrativos tienen que estar siempre sujetos a la Ley que autoriza las acciones de la Administración Pública, ya que ésta no puede hacer sino lo que expresamente le ha facultado la Ley y en todo caso debe prevalecer siempre el interés público sobre cualquier interés particular

Un aspecto fundamental de los contratos administrativos es que estos tienen que ajustarse a lo establecido en el art. 134 de nuestra Constitución que a la letra dice:

ARTICULO 134.- Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia,

imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución.

2.2- LAS RELACIONES ENTRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y SUS TRABAJADORES, ENTIDADES EN EL APARTADO "A" Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y ENTIDADES EN EL APARTADO "B" Y LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Para cumplir con sus fines el Estado tiene que contratar trabajadores, los cuales se encuentran regulados por el artículo 123 Constitucional en su Apartado "B" que establece lo siguiente:

ARTICULO 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:

Apartado "B"

"B. entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales 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 igual de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos 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 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 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 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 hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia 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;

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 Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

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

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."

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

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 Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

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

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

El Maestro de nuestra ENEP ACATLAN, Miguel Cantón Moller, establece los siguientes antecedentes del Derecho del Trabajo Burocrático:

1.- El Estado para dar el servicio a los ciudadanos, requiere del concurso de personas de muy diferente capacidad y preparación, ya que los trabajos a realizar son muy diversos, desde los funcionarios que requieren de preparación técnica, como economistas, abogados, médicos o profesores, hasta labores manuales de apoyo, como secretarías, archivistas y dibujantes, por ejemplo, en las oficinas o choferes, barrenadores y otras actividades similares.

Todas estas actividades son las generalmente conocidas como burocráticas; el término "Burócrata" del que se han derivado "Burocracia" y "Burocrático", en ocasiones es usado en forma peyorativa, como una crítica a lo que se hace complicado o lento; pero en realidad es injusto el uso.

Parece ser que el término deriva de la raíz latina, tal vez también tomada del griego, "Burrus", que significa un color oscuro; durante el Siglo XVIII en Francia las oficinas de los escribanos se cubrían con una tela oscura, "Bure", de donde vino el llamar a las más importantes "Bureau". Parece ser que algún Ministro Francés utilizó la palabra "Bureaucratie" para

designar a las oficinas gubernamentales y desde allí se generalizó el uso al mundo en general.

Podríamos decir que tienen en realidad varias acepciones o interpretaciones el término burocracia: se designa así a una organización compleja, ya que aún en las grandes empresas se habla de su trabajo burocrático; también se entiende como trabajo desarrollado en oficinas o bien para aludir a personas que están en el servicio público como un grupo; otra interpretación es a un sistema de trabajo racionalizado en gran proporción, que si bien puede llegar a la deshumanización, a la despersonalización de quienes lo realizan, a cambio proporciona una mayor eficiencia y eficacia en los resultados.

Una de las más claras definiciones de lo que es la burocracia la encontramos en Victor A. Thompson "Modern Organization", que dice: "...la burocracia es una organización compuesta por una jerarquía de autoridad altamente elaborada que se superpone a una también compleja división del trabajo".

Es obvio que si se requiere de intermediarios entre gobernantes y gobernados, esas funciones sean desarrolladas por miembros de la misma sociedad que forma el Estado de que se trata; México por consiguiente ha tenido siempre una burocracia que le sirva, ya sea en la época de los aztecas y los mayas, en la Colonia, en la etapa de la Independencia, de la Reforma y de la Revolución.

Las relaciones entre el Estado y quienes le prestan servicios debe de girarse en alguna forma; en un principio fue únicamente la voluntad de los soberanos, que seleccionaban a los servidores por ser encargados de atender a los propios intereses de los monarcas: así sucedía en la época colonial en nuestro país. Después, como la relación iba caminando, tratando ya de atender a los intereses del pueblo, los servidores públicos fueron especializándose pero estaban sujetos a los vaivenes de la política; cada nuevo jefe o gobernante designaba a los colaboradores que sus objetivos, simpatía o compromisos requerían.

Quienes prestaban servicios en el Gobierno sabían que su paso por el empleo era transitorio y eventual; carecían de protecciones personales y de estabilidad. Esta situación obligaba a pensar en diversas formas de defensa, de autodefensa podríamos decir.

Es así que comienzan a nacer pequeñas organizaciones durante el período colonial, que únicamente se preocupaban por cuestiones que hoy consideraríamos relacionadas con la seguridad social, como el Monte de Piedad de México, similar al de la Villa de Madrid, que daba asistencia a los trabajadores del Virreinato; durante la vigencia de la Constitución de 1824 se habla de pensiones y retiros a empleados de la Federación y algunas otras pequeñas ventajas para viudas de ellos.

Ya en la etapa de la Reforma aparecen algunas ventajas más encaminadas al bienestar del servidor público y su familia, pero no en relación con su condición de empleado, es decir con su estabilidad.

Es en el año de 1875 que se constituye la primera Mutualidad de Empleados Públicos, pero en realidad la mutualidad no tiene los alcances de las formadas algunos años después por los obreros, ya que se limita a la protección social, sin acción política alguna.

Durante el Gobierno del General Díaz aparece la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros para Civiles y Militares (1896), donde se señala el acceso a la cuarta parte del sueldo del causante como derecho en caso de

retiro; se reconoce además derecho a la viuda a las hijas "hasta que se casen o se mueran" y a los hijos hasta los 21 años de edad.

En realidad durante un largo lapso no existe ninguna disposición relacionada con la prestación de servicios al Estado; se les consideraba regidos por el Derecho Administrativo y en consecuencia todas las relaciones de trabajo estaban subordinadas a las disposiciones de este derecho; se normaban por órdenes, memoranda, acuerdos y otras disposiciones similares.

Es hasta 1925 que aparece una organización oficial al servicio de los burócratas, la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro; en 1928 los maestros logran el Seguro Federal del Magisterio, de tipo mutualista.

Siendo Presidente Constitucional Sustituto el Gral. Abelardo L. Rodríguez, quien siempre manifestó interés por la situación de los empleados públicos entre otros acuerdos dictó uno de gran importancia para nuestro estudio: el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que se publicó en el Diario Oficial del jueves 12 de abril de 1934.

Si bien es cierto que este acuerdo tuvo carácter expresamente transitorio, porque así lo disponía el artículo 2º. transitorio del propio acuerdo, que señalaba su vigencia hasta el 30 de noviembre de 1934. Esto, según la exposición de motivos, para dar libertad al nuevo Presidente de actuar como mejor conviniera a su criterio.

Ya antes, casi inmediatamente de tomar posesión en septiembre de 1932 el Gral. Rodríguez había dictado un acuerdo en el sentido de que los empleados del Poder Ejecutivo no fueran removidos de su cargo sino por justa causa; ahora con el acuerdo relativo a la organización del servicio civil, perfeccionaba su acción y daba el antecedente más cercano para la posterior promulgación del Estatuto, al que nos vamos a referir más adelante.

El Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil señalaba en varios capítulos la forma de su aplicación; el primero se refería a que se aplicaría a todas las personas que desempeñan cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, que no tuvieran carácter militar y además señalaba a quienes quedaban excluidos de dicho acuerdo, que venían a ser los altos empleados y los de confianza, así como los supernumerarios y los de contrato. Creaba en el segundo las Comisiones del Servicio Civil que deberían funcionar en las Secretarías y

Departamentos del Estado y demás dependencias que tendrían funciones muy importantes referidas principalmente a la selección de personal y algunos efectos escalafonarios, dentro de ellas estarían debidamente representados los empleados. El Tercero señalaba las formas de ingreso al Servicio Civil, las categorías y los casos de preferencias. El Cuarto estaba referido a las vacaciones, licencias y permisos; el Quinto a las recompensas y ascensos. El Sexto a los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil. El Séptimo señalaba las sanciones aplicables y la forma para ello. El Octavo la forma de separación del servicio civil; hay que mencionar que como entre las causas de esa separación se cita la supresión del cargo en el presupuesto, también ordenaba que en ese caso se le indemnizara con tres meses de salario y la misma cantidad a sus beneficiarios en caso de que la causal fuera la muerte del trabajador. Contenía algunas disposiciones complementarias y los normales artículos transitorios.

Debemos de señalar que esta disposición presidencial si benefició a los trabajadores del Estado y sobre todo, insistimos, fue el antecedente del Estatuto. El Gral. Abelardo L. Rodríguez debe de recibir el reconocimiento de esta actitud revolucionaria, en la que se muestra su simpatía por los trabajadores, ya que en los puntos de consideración del acuerdo dice que trata de equiparar los derechos de los servidores públicos a los de los trabajadores, que si bien no fueron considerados dentro de la Ley Federal

del Trabajo de 1931, la misma Ley en su artículo 2º. estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan y que el debía cumplir ésa que consideraba una promesa solemne, dentro de la mayor brevedad, para demostrar la sinceridad de las intenciones que lo movían.

Que aunque el precepto constitucional le concede facultades al Presidente, decía, para designar a los empleados, él abdicaba esa facultad para dar seguridad a los propios empleados y funcionarios.

2.- El interés de los servidores públicos se manifestaba cada vez más para lograr seguridad, estabilidad y beneficios en su empleo. Así lo demuestra el hecho de que se adhirieran a los obreros en la lucha por el mejoramiento de la clase trabajadora. Toman parte en la formación de la Confederación de Trabajadores de México, de la que resulta Secretario General un brillante mexicano, destacado luchador y universitario distinguido, el Lic. Vicente Lombardo Toledano, pero los trabajadores del Estado no consolidaban todavía sus sindicatos y no pudieron actuar verdaderamente dentro de la C. T. M., como en un principio lo prendieron.

Los promotores de la organización sindical burocrática logran la celebración del Congreso Unidad del 30 de Agosto al 4 de septiembre de 1936 y se crea la Federación Nacional de Trabajadores del Estado.

La lucha política continúa y por fin con la simpatía del Presidente de la República, que entonces lo era el Gral. Lázaro Cárdenas, se logra que se presente ante el Congreso de la Unión una iniciativa de Estatuto para los trabajadores que prestan servicios al poder público.

La iniciativa provocó acalorados debates en la Cámara de Diputados, en la que hay que recordarlo, no había Diputados de partidos de oposición, pero sí los había con criterio propio y que sabían manejar debidamente la dignidad del cargo; la iniciativa presidencial fue discutida y hubo oposición de varios miembros, no solamente al reconocimiento al derecho de sindicación, sino muy especialmente al de huelga en contra del Estado.

La Cámara de origen fue la de Senadores, que recibió la iniciativa enviada por el C. Secretario de Gobernación el 23 de noviembre de 1937 en que se turnó a las Comisiones Unidas 1ª. y 2ª. de Trabajo y 2ª. de Gobernación, las que con fecha 18 de diciembre del mismo año emitieron su dictamen, aprobatorio en todos sus términos; los comisionados que

intervinieron fueron de 1ª. de Trabajo: Gonzalo Bautista, Luis R. Reyes, y Luis Mora Tovar; de la 2ª. de Trabajo, Antonio Romero, Pedro Torres Ortiz, y Federico Idar y por la de Gobernación Manuel Gudíño y Mauro Angulo.

El Senador Cándido Aguilar pidió la aprobación con dispensa de trámites, la que fue aprobada por el Senado; a continuación hicieron uso de la palabra los senadores Antonio Romero, quien hizo notar que el Estatuto era un derecho y no una gracia para los Trabajadores del Estado y un paso más de avance de la Revolución Mexicana; Gonzalo Bautista, quien señaló que aunque para los miembros de la comisión tan trabajador es el empleado público como el de la empresa privada, dada la característica especial de las labores, también necesitó de especiales condiciones, tanto para concluir lo que en otro caso hubiera sido un contrato de trabajo, como para llegar al movimiento de huelga como aparece en la iniciativa y en el dictamen; Ernesto Soto Reyes lo hizo para exhortar a los servidores públicos a actuar con mesura y con responsabilidad en el uso de sus derechos de estabilidad y de huelga y a cumplir con sus deberes como encargados de atender al pueblo; el Senador Jalisciense González Gallo pidió que las Cámaras y el Poder Judicial renunciaran expresamente a su derecho de remover y nombrar libremente a sus empleados, para evitar que el derecho constitucional a hacerlo estuviera por encima del Estatuto; Nicéforo Guerrero lo rebatió diciendo que el Estatuto era precisamente reglamentario de ese derecho, por lo que resultaba innecesaria la propuesta; en iguales términos

o similares se produjo el senador Wilfrido C. Cruz. La iniciativa fue aprobada en lo general y sin discusión en lo particular pasó a la Cámara de Diputados.

Ya decíamos que en esta Cámara hubo mayor discrepancia, en efecto, en fecha 24 de diciembre de 1937 se dió cuenta con la iniciativa del Ejecutivo aprobada por el Senado, con una adición propuesta por el Senador Mora y Tovar en el sentido de dar oportunidad de regresar al empleo en las mismas condiciones al que hubiera gozado de una licencia para el desempeño de otro cargo, de elección o de confianza. El proyecto fue turnado a las Comisiones unidas de Trabajo, Gobernación y Puntos Constitucionales.

El Dictamen de las comisiones está fechado el 26 de abril de 1938 y contiene innumerables modificaciones, la mayor parte de estilo, pero algunas con importancia; los dictaminadores fueron los Diputados: 1ª. de Trabajo.- Salvador Ochoa Rentería, Luis S. Campa, Félix de la Lanza y José Zavala Ruiz; 3ª. de Trabajo Luis Torres, Manuel Ayala, Daniel Santillán y como suplente Francisco Arellano Belloc; 1ª. de Puntos Constitucionales, Lic. José Hernández Delgado, Lic. José Santos Alonso y Lic. Emilio Araujo; 2ª. de Gobernación, Lic. José Santos Alonso, Lic. Rodolfo Delgado y Alfredo Zárate Albarrán.

El día 12 de Mayo de 1938 se puso a discusión el Dictamen, de las Comisiones Unidas y hubo intervenciones de numerosos Diputados, cuyos nombres estuvieron por años ligados a la vida política, diplomática y administrativa de México; entre las intervenciones podemos mencionar las de José Aguilar y Maya, Francisco Arellano Belloc, Salvador Ochoa Rentería, Miguel Angel Menéndez Reyes, Fernando Amilpa, José Muñoz Cota, José Hernández Delgado, Agustín Franco, Margarito Ramirez, Victor Alfonso Maldonado. Seria largo e innecesario seguir enumerando a los participantes en el debate; baste con lo citado para podemos dar cuenta de que había calor, entrega, interés y capacidad en nuestros Diputados. Que hombres como Aguilar y Maya o Victor Alfonso Maldonado hubieran estado en contra fue situación aleatoria, derivada de puntos de vista equivocados, pero de buena fé; allí está en cambio la intervención de Fernando Amilpa, lder obrero y del escritor Miguel A. Menéndez Reyes, brillantes defensas del trabajador al servicio del Estado.

El Estatuto fue promulgado por el Presidente Cárdenas publicándose en el Diario Oficial del 5 de Diciembre de 1938. Los Trabajadores al Servicio del Estado habían obtenido el reconocimiento de sus derechos laborales.

Este instrumento legal estaba dividido en varios capítulos: Disposiciones Generales, ocho artículos; Derechos y Obligaciones de los trabajadores, nueve artículos; De las horas de trabajo y de los descansos legales, once artículos; De los salarios, doce artículos; De las obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente, un artículo con diez incisos; De las obligaciones de los trabajadores, un artículo con siete incisos; De la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores, un artículo con tres incisos; De la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores, un artículo con cinco fracciones; De la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, con dieciocho artículos; De las condiciones generales de trabajo, con tres artículos; De las huelgas, con siete artículos; Del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje, con once artículos; De los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales dos artículos; De las prescripciones, seis artículos; Del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los trabajadores al servicio del Estado y del procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas, siete artículos; De la competencia del Tribunal de Arbitraje y Juntas, siete artículos; De la competencia del Tribunal de Arbitraje y Juntas, un artículo; Del procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y Juntas, dieciséis artículos; en total ciento quince artículos, más doce transitorios.

Este Estatuto, que sirvió para regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, creando los antecedentes y dando lugar a la Jurisprudencia relativa, sirvió de muy buena base para poder elevar los derechos de la burocracia a nivel Constitucional, al crearse el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

4.- El Estatuto 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 Gral. Manuel Avila 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, ya que pueden ser removidos libremente por los titulares.

No conteniendo ningún otro aspecto, no resulta necesario hacer comentarios más abundantes sobre esta reforma legal.

5.- 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 pretende 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, ya que éstos sirven para producir lucro, mientras que aquéllos trabajan para instituciones de interés general y son colaboradores de la función pública, no obstante esa diferencia su trabajo también debe ser tutelado, por lo que se estimaba necesario incluir esos derechos dentro del artículo 123.

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 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.

En la sesión en que se dió lectura a la iniciativa intervinieron los CC. Senadores Abelardo de la Torre Grajales, Juan Manuel Terán Mata y Rodolfo Brena Torres.

El Primero en su intervención hizo un análisis de la situación histórica de los servidores públicos hasta 1938 y se señaló que no obstante los ataques y críticas adversas que recibió la promulgación del Estatuto, los veintinueve años de vigencia habían ya puesto a la vista que únicamente sirvió para demostrar que sus impugnadores estaban equivocados, que nunca se alteró la paz, que no se estorbó al funcionamiento del Estado, y que el reconocimiento de los derechos y los deberes de los servidores públicos sirvió para el progreso y que en la medida en que las prestaciones y beneficios a los burócratas se robustecían, el rendimiento de éstos era más y mejor logrado y terminó pidiendo la aprobación de sus compañeros para la iniciativa. Terán Mata dijo que la figura jurídica del Estatuto si bien protegía a los trabajadores del Estado, solamente les daba eso, protección legal, pero que mejor que lograr para ellos una protección de mayor nivel, la constitucional, que los pondría al nivel de los demás trabajadores mexicanos. El oaxaqueño Brena Torres por su parte señaló la importancia de la iniciativa, equiparable según él a la inclusión del artículo 123 en la Constitución, pues así se evitaría que algún funcionario con distinto sentido pudiera simplemente derogar el Estatuto; hizo señalamiento de notorias diferencias entre los obreros y los servidores públicos, de donde se derivan

diferentes condiciones de trabajo y derechos también diferentes, aunque no menores.

Al terminar estas intervenciones se turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Trabajo, las que emitieron su Dictamen el día 10 de diciembre de 1959, que aprobaba la iniciativa; los integrantes de las Comisiones fueron Lic. Mariano Azuela, Lic. José Castillo Tielsmans y Lic. Manuel Hinojosa Ortiz y Leopoldo Sánchez Celis, Samuel Ortega Hernández y Vicente García González.

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

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 en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1960.

No obstante que se hizo la publicación el 5 de diciembre, cuando aún no podía considerarse que estaba aplicándose la reforma, ya que no existía Ley reglamentaria, hubo necesidad de una reforma, por un error que se cometió: el 16 de diciembre de 1960, un numeroso grupo de senadores, encabezado por el Lic. Manuel Moreno Sánchez, quien era Jefe del Control Político de esa Cámara y en la que figuraban representantes de gran parte de los Estados de la República, presentó una iniciativa para adicionar la fracción IV del apartado "B" de que nos estamos ocupando, que fue aprobada con dispensa de trámites y turnada a la Cámara de Diputados.

La reforma consistía en adicionar dicha fracción in fine 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 tendrían percepciones obligadamente mayores que el 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, aprobado por unanimidad y con dispensa de trámites; se consultó a las Legislaturas locales y estas los aprobaron también, tomando el acuerdo respectivo los Senadores el día 12 de septiembre de 1961 y los Diputados declararon reformado el artículo el 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, tal como lo estableció el artículo transitorio ya transcrito, estuvo en vigor el Estatuto, es decir, hasta el mes de diciembre de 1963.

6.- Tal como estaba ordenado, se elaboró la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 28 de diciembre de 1963.

Si bien esta Ley superaba en algo la parte técnica de su redacción, la verdad es que era poca la diferencia con el Estatuto que había estado

vigente: en lo relativo a protecciones y prestaciones para los servidores públicos.

Sin embargo, existe un caos entre las relaciones de la Administración Pública Federal y sus trabajadores, especialmente en lo que se refiere a las Entidades que conforman el sector paraestatal, ya que toda la Administración Pública Centralizada se regula por el ya citado Apartado "B", en cambio, en el sector paraestatal nos encontramos que existen organismos descentralizados y empresas públicas, tanto en el Apartado "A" como en el Apartado "B", por ejemplo Pemex se encuentra regida por el Apartado "A", en cambio el Instituto Mexicano del Petróleo que es el brazo técnico de éste, rige sus relaciones laborales por el Apartado "B", y aún hay casos contradictorios como el de las Universidades como la UNAM o la UAM, que constitucionalmente sus "relaciones laborales, tanto de personal académico como el administrativo se norman por el Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, pero su régimen de seguridad social corresponde al del Apartado "B".

"ART. 3º.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

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

Así en el artículo 1º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se enumeran algunas instituciones, pero se abre la aplicación de

esta Ley a otros organismos similares, el mencionado artículo establece lo siguiente:

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

En su comentario a este artículo Hugo Italo Morales y Rafael Tena Suck, establecen lo siguiente:

Comentario.-

De lo anterior se infiere, la intención del legislador de no hacer limitativa la enunciación del ámbito de aplicación de la ley laboral burocrática, al mencionar en los últimos párrafos la posibilidad que organismos descentralizados similares que se vayan creando o se decida cambiar su competencia laboral, que no estén comprendidas, se incluyan en esta ley; sin embargo, no resuelven la problemática en cuanto a su clasificación en los apartados "A" y "B" del artículo 123 constitucional, pues en realidad, esta ubicación es totalmente discrecional y sin criterio alguno de definición, ya que existen algunos organismos descentralizados como el IMSS o la CFE que se encuentran reguladas por la Ley Federal del Trabajo, no obstante su función de servicios públicos.

La Ley Federal del Trabajo, publicada el 18 de agosto de 1931, reglamentó el artículo 123 constitucional, cuyo Artículo 2º. estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil. Así, en el gobierno del presidente Abelardo L. Rodríguez, se publicó el 12 de abril de 1934 el "Acuerdo sobre organización y Funcionamiento del servicio civil". Posteriormente, el 5 de octubre de 1938, Lázaro Cárdenas reguló el "Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio de los poderes de la Unión", este estatuto

fue abrogado por uno nuevo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 1941, con una reglamentación más detallada.

Dicho Instrumento Jurídico fue incorporado a la Constitución, bajo el gobierno del Lic. Adolfo López Mateos, el 5 de diciembre de 1960, agregando al artículo 123 el apartado "B". Como una consecuencia de lo anterior, dicho apartado fue reglamentado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963.

Entre otras reformas importantes al apartado "B" del artículo 123 constitucional, mencionaremos que en el Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1982, se adicionó la fracción XIII Bis incluyendo a las instituciones de crédito bancarias que rigen sus relaciones laborales con sus trabajadores por este apartado, a raíz de la nacionalización de la banca.

Finalmente, cabe mencionar que las relaciones laborales entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, no se encuentran incluidas en esta ley, ya que el 3 de febrero de 1983, se reformó y adicionó el

artículo 115 fracción IX de la Constitución para detallar su régimen jurídico"... 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".

Estimamos que la técnica legislativa es deficiente, ya que deberían estar incluidos el postulado en el artículo 123 apartado "B" y no en el artículo 15; sin embargo por la precaria economía de muchos municipios del país, se buscó una solución alterna.

La diferencia es que en el apartado "A" se basa en la existencia o la presunción de ésta, de un contrato individual de trabajo, en los términos de los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo que a continuación se citan.

Art. 20.- Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

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

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos.

Art. 21.- Se presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe.

Ley de 1931, Art. 18

Por otro lado en la Ley reglamentaria del Apartado "B", en lugar de contrato existe un nombramiento como lo establece el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que a continuación citamos:

Art. 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.

Comentario.-

Abundando en el tema, se ha llegado a establecer que la relación entre funcionarios y el estado no es contractual, sino que deriva de un acto de autoridad, de un acto de soberanía. El origen de la relación reside en el deber preexistente del individuo de servir al Estado. En una obligación de sumisión impuesto a los miembros de la comunidad; el consentimiento del particular no es elemento esencial del acto, sino mera condición para su eficacia.

Horiou, afirma que, "no existe en el acto de designación del funcionario ni los elementos de fondo ni los de forma del contrato. Falta un pliego de condiciones contractuales al que se presente el consentimiento, la aceptación del funcionario, es una simple adhesión a un hecho jurídico anterior".

Por su parte, el maestro Miguel Acosta Romero en su derecho administrativo considera; "que por su especial naturaleza de ente público por excelencia, no debe ser considerado como particular, que tan no se ha considerado como tal, que prueba de ello lo ha sido la necesidad de crear un apartado "B" del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, para que se pudiese regular este tipo de relaciones, siendo un error querer encajar dentro de moldes del derecho civil, instituciones del derecho administrativo.

Desafortunadamente, para el derecho laboral, coincidimos con la opinión del maestro Acosta Romero, ya que más que una regulación del derecho del trabajo, se trata de instituciones del derecho administrativo, por lo que románticamente extrañamos la figura ya clásica de la relación laboral consagrada en el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo.

Lo que sí es claro es que ni en el Apartado "A" ni en el Apartado "B", es aceptable que a una relación laboral se le pretenda disfrazar de relación o de contrato civil con el propósito de burlar la Legislación Laboral y Administrativa, como por desgracia es muy usual en el sector público.

En la práctica se observa cómo dependencias y entidades contratan lo mismo a profesionales que a secretarias, choferes, personal de intendencia o auxiliares, etc., con contratos de servicios profesionales, con lo cual a estos trabajadores sólo se les contrata por un tiempo determinado generalmente un año como máximo, quedando más que a la discrecionalidad a la total arbitrariedad de algunos servidores públicos, el renovar o no esos contratos, sin que en el caso de que ésta no sea así, estos trabajadores tengan derecho a ninguna indemnización, pese a que en ocasiones trabajan bajo este régimen durante muchos años.

Esos trabajadores no gozan de ninguna prestación, ni de ningún régimen de seguridad social, si se enferman no tiene derecho a asistencia médica, no tienen garantía en el caso de estar expuestos a algún riesgo, sea accidente o enfermedad de trabajo, si tienen algunos derechos tales como vacaciones o a un pago por aguinaldo es por benevolencia, ya que no tienen ningún mecanismo jurídico para exigirlo.

A estos trabajadores se les hace firmar contratos verdaderamente leoninos, en los cuales se les obliga a renunciar a cualquier derecho que pudieran tener y por contra a aceptar condiciones de ventaja para las dependencias y entidades que los contratan.

Esta situación injusta se ha multiplicado dada la política que existe en la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de no abrir ni crear nuevas plazas e incluso en muchas ocasiones se reducen éstas y se liquida a personal que era trabajadora con todos los derechos y se les recontrata por contratos de honorarios, esto es como trabajador sin ninguna garantía ni derecho.

Dado el problema de desempleo y subempleo que vive actualmente el país, son muchos los que tienen que aceptar estas condiciones, ya que no existen plazas ni en el sector público y privado, por lo que o trabajan por honorarios o no trabajan.

2.3.- LA REGULACION DE LA PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES Y LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS.

Desde el punto de vista del derecho administrativo no existe una legislación específica que se refiera a la prestación de servicios profesionales, en la administración pública centralizada y paraestatal, aunque desde luego existen en forma dispersa disposiciones administrativas aplicables a estos contratos, en primer lugar en la Constitución Política se establece en el art. 126 que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

Asimismo, resulta aplicable el art. 134 Constitucional que se refiere al procedimiento para que el Estado contrate con particulares y que a la letra dice:

ARTICULO 134.- Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos, y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución

Derivado de lo anterior, aparecen por un lado, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su reglamento, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976 y que ha recibido múltiples modificaciones, en esta Ley se establece en el art. 13 que el gasto público se basará en presupuestos por programas.

Art. 13.- El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.

Por su parte en el reglamento de esta ley en el art. 51 se especifica que los contratos de honorarios están incluidos en el ejercicio de gasto público por concepto de servicios personales.

Art. 51.- El ejercicio del gasto público por concepto de servicios personales comprenderá:

I. El establecimiento de compromisos a través de la expedición y autorización de Constancias de Nombramiento y Asignación de Remuneraciones, Listas de Raya, Contratos de Honorarios, Contratos

**Colectivos o Individuales y los documentos que tengan este carácter,
y**

II. Los pagos de remuneraciones ordinarias, extraordinarias y de seguridad social.

Resultando aplicable también el art. 59 de este Reglamento que a la letra dice:

Art. 59.- Para efectuar el pago de las remuneraciones al personal civil, las entidades deberán observar lo siguiente:

I. Elaborar para cada período de pago las nóminas y listas de raya que consignen todos los empleados y los pagos que se realizarán con cargo a los prepuestos, así como las retenciones respectivas;

II. Los pagos correspondientes al personal se realizarán bajo la responsabilidad de cada entidad con base en las nóminas y listas de raya, de conformidad con las normas que al efecto dicte la Secretaria. Dichos pagos deberán hacerse por las cantidades líquidas que le

correspondan a cada empleado, considerando las cantidades devengadas en el período de pago correspondiente;

III. Calcular y cubrir; con base en las nóminas y listas de raya, los pagos que correspondan a los beneficiarios de las retenciones efectuadas y los que por ley deban aportar a las entidades por concepto de seguridad social;

IV. Para efectos de la comprobación de las erogaciones a las nóminas y listas de raya se acompañarán, en su caso, los recibos, pólizas y demás documentos que demuestren la entrega de las percepciones, las retenciones a terceros y demás pagos que sean procedentes;

V. Cumplir con las normas que establezca la Secretaría sobre la compatibilidad del pago de percepciones, con el pago de viáticos, pasajes, becas y demás gastos que se cubran al personal en el desempeño de sus funciones, y

VI. Cumplir con las demás disposiciones aplicables.

Con base a esta ley y su reglamento cada año se elabora y se aprueba por la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos de la Federación, desde hace varios años se repite en el presupuesto de egresos un capítulo que se refiere a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal; por ejemplo, en el presupuesto de egresos para 1995, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, se establecen las siguientes normas:

ARTICULO 27.- Las dependencias y entidades, en el ejercicio de sus presupuestos por concepto de servicios personales, deberán:

Fracción III. Abstenerse de cubrir gastos por concepto de honorarios distintos a los señalados en la fracción II del artículo 30 del presente Decreto, salvo que se cumpla con los siguientes requisitos:

- a) Tales contrataciones se encuentren previstas, exclusivamente, en el presupuesto correspondiente a servicios personales de la propia dependencia;
- b) La vigencia de los contratos a celebrarse no exceda del 31 de diciembre del ejercicio fiscal de 1995;
- c) El personal que se pretenda contratar no desempeñe funciones iguales o equivalentes a las del personal de plaza presupuestal, y

d) La solicitud para la contratación correspondiente sea suscrita, de manera indelegable, por el titular de la dependencia respectiva, y enviada para su consideración a la Secretaría.

Las dependencias informarán a la Secretaría y a la Contraloría en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, sobre los contratos por honorarios que se encuentren vigentes hasta el último día del mes inmediato anterior de cada informe.

Por lo que hace a los contratos por honorarios que se tengan celebrados hasta el 1º de diciembre de 1994, las dependencias deberán obtener, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, la autorización de la Secretaría para obtener la regularización de los mismos, la que sólo se otorgará cuando su contratación sea indispensable.

Lo anterior, en el entendido de que esta regularización se hará únicamente dentro de los montos autorizados para servicios personales, sin que para estos efectos puedan hacerse transferencias de otros capítulos de gasto.

Fracción IV- Abstenerse de contratar trabajadores eventuales, salvo que tales contrataciones se encuentren previstas en el presupuesto correspondiente a servicios personales de la propia dependencia, y se

cuenta con la autorización previa y expresa de la Secretaría;

Fracción V. Observar la normatividad que emita la Secretaría en materia de remuneraciones a miembros de los órganos de gobierno o de vigilancia de entidades;

Fracción VI. Sujetarse a los lineamientos que se expidan para la autorización de los gastos de representación y las erogaciones necesarias para el desempeño de comisiones oficiales;

Fracción VII. Abstenerse de realizar cualquier transferencia de recursos de otros capítulos presupuestales al capítulo de Servicios Personales, salvo que se cuente con la previa y expresa autorización de la Secretaría;

Fracción VIII. Abstenerse de transferir a otras partidas el presupuesto destinado para programas de capacitación. En general, por lo que se refiere a servicios personales, las dependencias sólo podrán efectuar remuneraciones cuando sean autorizadas por la Secretaría y se encuentren previstas en sus respectivos presupuestos.

Como nos damos cuenta, estas son las reglas más claras y específicas para el contrato por honorarios, ya que hay se especifican límites y condiciones a los que tienen que sujetarse, la Administración

Pública para poder contratar servicios por honorarios, tales como que no podrá incorporar personal que realice labores similares o iguales a los que realiza el personal propio de la Institución.

Consideramos que por su importancia, estas reglas no debían estar establecidas en un documento que únicamente tiene una vigencia anual, como es el Presupuesto de Egresos de la Federación, sino que deberían de estar en una ley de carácter permanente que asegurara sobre todo que por estos contratos no podrá incorporarse personal con actividades iguales o similares al personal propio de las instituciones contratantes, fenómeno que además en la realidad es muy común, por lo que este principio del artículo 27 fracción III del presupuesto de egresos es letra muerta.

En cuanto a lo que se refiere a los mecanismos para contratar servicios profesionales, esta situación estuvo ausente de regulación, ya que únicamente se regulaban los servicios relacionados con obra pública, adquisiciones o arrendamiento de bienes muebles, por lo que ni la Ley de Obras Públicas, ni la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles consideraba los contratos de prestación de servicios profesionales, sin embargo al publicarse el día 30 de diciembre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley que ahora se llama Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, sí quedaron

incluidos este tipo de servicios; así vemos como el artículo 1º. de dicho ordenamiento señala como parte de su objeto "la prestación de servicios de cualquier naturaleza".

ARTICULO 1.- La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma, que contraten:

Y con mayor claridad el art. 3º. fracción VI que a la letra dice:

ARTICULO 3.- Para los efectos de esta Ley, entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, quedan comprendidos:

VI. En general, los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, que no se encuentren regulados en forma específica por otras disposiciones legales

La única referencia específica a los contratos de prestación de servicios profesionales la encontramos en el art. 81 de la Ley antes mencionada, que es el que se refiere al procedimiento de invitación restringida y que establece que este procedimiento se podrá utilizar cuando se trate de servicios profesionales prestados por personas físicas y que enseguida transcribimos:

ARTICULO 81.- Las dependencias y entidades bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, a través de un procedimiento de invitación restringida, cuando:

VIII. Se trate de servicios profesionales prestados por personas físicas

Ahora bien existe una discusión en cuanto a que si para contratar servicios profesionales debe utilizarse el procedimiento establecido en el artículo 83 de dicha Ley el cual señala lo siguiente:

ARTICULO 83.- Los procedimientos de invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas, según sea el caso, a que se refieren los artículos 81 y 82, se sujetarán a lo siguiente:

- I **La apertura de los sobres podrá hacerse sin la presencia de los correspondientes licitantes, pero invariablemente se invitará a un representante del órgano de control de la dependencia o entidad.**

 - II **Para llevar a cabo la evaluación, se deberá contar con un mínimo de tres propuestas, y**

 - III **A las demás disposiciones de la licitación pública de este Capítulo que, en lo conducente, resulten aplicables.**
- A. Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios, los procedimientos se ajustarán además a lo siguiente:**
- I. **En las solicitudes de cotización se indicarán, como mínimo, la cantidad y descripción de los bienes o servicios requeridos y los aspectos que correspondan del artículo 33, y**

 - II. **Los plazos para la presentación de las proposiciones se fijarán en cada operación atendiendo al tipo de bienes o servicios requeridos, así como a la complejidad para elaborar la propuesta y llevar a cabo su evaluación.**

Es claro que este procedimiento puede ser utilizado cuando se trata de verdaderos servicios profesionales, esto es prestados por personas físicas profesionales que presten sus servicios a varias personas ofreciendo ellos un determinado salario a cambio de los servicios, sin embargo es evidente que este procedimiento resulta totalmente inadecuado para los contratos de honorarios que utilizan la mayoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En primer lugar los servicios profesionales son Intuite Personae, esto significa, que por ejemplo no es lógico que se pretenda que un abogado, médico, ingeniero, etc., de gran prestigio y experiencia ofrezca cobrar lo mismo que un profesionista sin prestigio y experiencia profesional, con lo cual si se aplicara el procedimiento, la Administración Pública tendría que contratar a los profesionales que le cobraran menos y no a los más adecuados y capaces para sus necesidades.

Pero en la realidad esto ni siquiera es así, ya que en los contratos de honorarios, es la dependencia o entidad de la administración pública la que predetermina la cantidad a pagar por los servicios profesionales, por lo que en los más de los casos los contratos de honorarios son simples contratos de adhesión (hechos en machote) en donde no se puede negociar si no sólo aceptar las condiciones y especialmente el ingreso a recibir.

Por lo anterior consideramos que si bien es un avance el que los contratos de servicios profesionales estén incluidos en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, consideramos que debe establecerse un procedimiento legal más adecuado en donde se pueda evaluar a varios profesionistas para seleccionar al más adecuado y evitar la simple selección directa por amiguísimo o recomendación o la selección al profesionista que esté dispuesto a vender más barato su trabajo profesional, desvalorizando así la importante inversión que significó su preparación y formación como profesionista.

Con todo lo anterior podemos ver que si bien existen estos y otras disposiciones tales como el decreto que establece las bases para el pago de aguinaldo o gratificación de fin de año correspondiente a 1994, publicado el 1º de noviembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación que a la letra dice:

DECRETO que establece las bases para el pago de aguinaldo o gratificación de fin de año correspondiente a 1994.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

Por lo anterior consideramos que si bien es un avance el que los contratos de servicios profesionales estén incluidos en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, consideramos que debe establecerse un procedimiento legal más adecuado en donde se pueda evaluar a varios profesionistas para seleccionar al más adecuado y evitar la simple selección directa por amiguísimo o recomendación o la selección al profesionista que esté dispuesto a vender más barato su trabajo profesional, desvalorizando así la importante inversión que significó su preparación y formación como profesionista.

Con todo lo anterior podemos ver que si bien existen estos y otras disposiciones tales como el decreto que establece las bases para el pago de aguinaldo o gratificación de fin de año correspondiente a 1994, publicado el 1º de noviembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación que a la letra dice:

DECRETO que establece las bases para el pago de aguinaldo o gratificación de fin de año correspondiente a 1994.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en el artículo 42 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; y

CONSIDERANDO

Que conforme al artículo 42 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, los servidores públicos tienen derecho a un aguinaldo anual que deberá pagarse en un 50 por ciento antes del 15 de diciembre y el otro 50 por ciento a más tardar el 15 de enero próximo, y que será equivalente a 40 días de salario cuando menos, sin deducción alguna;

Que en atención a principios de justicia y equidad, el Ejecutivo Federal a mi cargo ha decidido conceder una gratificación de fin de año al personal cuya relación jurídica de trabajo no se regula por la Ley antes mencionada, como lo es el civil de confianza, el del Servicio Exterior Mexicano, el asimilado a éste y los miembros de las Fuerzas Armadas, haciendo extensivo dicho beneficio a las personas físicas

que prestan sus servicios mediante contrato de honorarios, así como a los pensionistas.

Las cuales se refieren a los contratos por honorarios para la Administración Pública, ésta además de dispersa es incompleta e inadecuada, por lo cual proponemos que exista una ley sobre servicios profesionales a la Administración Pública, en donde se establezcan límites reales a la práctica de las dependencias y entidades públicas, de emplear estos contratos para disfrazar lo que deberían ser contratos laborales o bien para privilegios a ciertas personas otorgándoles indebidamente contratos de servicios profesionales en donde se les paga una cantidad excesiva o no devengada, lo que afecta ingresos públicos.

Creemos que esta Legislación debe establecer mecanismos que permitan determinar pago de honorarios justos, que ni signifiquen explotación o subempleo profesional, pero tampoco que se pague por este concepto cantidades excesivas por la prestación de servicios profesionales.

Otro mecanismo que sería conveniente establecer es el de concursos por oposición, con los que se puede realmente evaluar que efectivamente se contrata a la persona más indicada.

2.4.- CONTROLES ADMINISTRATIVOS DE LOS PAGOS POR SERVICIOS PROFESIONALES

Con el propósito de que las Dependencias y Entidades de la administración pública federal cumplan con lo establecido en las disposiciones administrativas a las que nos referimos en los puntos anteriores existen mecanismos de fiscalización los cuales se fundan en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en los artículos 60 a 67 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que a la letra dicen:

ARTICULO 20.- De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

Ley Federal de Entidades paraestatales artículos 60 a 67.

ARTICULO 60.- El órgano de vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la federación.

Los comisarios públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo, se realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y, en general, solicitarán la información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación les asigne específicamente conforme a la ley. Para el cumplimiento de las funciones citadas el órgano de gobierno y el director general deberán proporcionar la información que soliciten los comisarios públicos.

ARTICULO 61.- La responsabilidad del control al interior de los organismos descentralizados se ajustará a los siguientes lineamientos:

- I. Los órganos de gobierno controlarán la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas

sean conducidas; deberán atender los informes que en materia de control y auditoría les sean turnados y vigilarán la implantación de las medidas correctivas a que hubiera lugar;

II. Los directores generales definirán las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios; tomarán las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detectaren y presentaran al órgano de gobierno informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento; y

III. Los demás servidores públicos del organismo responderán dentro del ámbito de sus competencias correspondientes sobre el funcionamiento adecuado del sistema que controle las operaciones a su cargo.

ARTICULO 62.- Los órganos internos de control serán parte integrante de la estructura del organismo descentralizado. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión del organismo; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y de acuerdo a las siguientes bases:

- I. **Dependerán del director general del organismo;**
- II. **Realizarán sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; y**
- III. **Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al director general, al órgano de gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.**

ARTICULO 63.- Las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo establecido en sus estatutos y en los términos de la legislación civil o mercantil aplicable, para su vigilancia, control y evaluación, incorporarán los órganos de control interno y contarán con los comisarios públicos que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los términos de los precedentes artículos de esta Ley.

Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 40 de esta ley, se ajustarán en lo que les sea compatible a las disposiciones anteriores.

ARTICULO 64.- La coordinadora de sector, a través de su titular o representante, mediante su participación en los órganos de gobierno o consejos de administración de las paraestatales, podrá recomendar las medidas adicionales que estime pertinentes sobre las acciones tomadas en materia de control.

ARTICULO 65.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales, cualquiera que sea su naturaleza, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control; el cumplimiento de las responsabilidades a cargo de cada uno de los niveles de la administración mencionados en el artículo 61, y en su caso promover lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiera incurrido.

ARTICULO 66.- En aquellos casos en los que el órgano de gobierno, consejo de administración o el director general no dieren cumplimiento a las obligaciones legales que les atribuyen en este ordenamiento, el Ejecutivo Federal por conducto de las dependencias competentes así como de la coordinadora de sector que corresponda, actuará de acuerdo a lo preceptuado en las leyes respectivas, a fin de subsanar las deficiencias y omisiones para la estricta observancia de las disposiciones de esta ley u otras leyes. Lo anterior sin perjuicio de

que se adopten otras medidas y se finquen las responsabilidades a que hubiere lugar.

ARTICULO 67.- En aquellas empresas en las que participe la administración pública federal con la suscripción del 25% al 50% del capital, diversas a las señaladas en el artículo 29 de esta ley, se vigilarán las inversiones de la Federación o en su caso del Departamento del Distrito Federal, a través del comisario que se designe por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el ejercicio de los derechos respectivos se hará por conducto de la dependencia correspondiente en los términos del artículo 33 de esta ley.

Si bien cada dependencia o entidad tiene su propia Contraloría Interna para fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones y evitar fenómenos como el que se empleen contratos de honorarios para tener a personas que en la realidad no prestan ningún servicio, o que se incremente el número de estos, o en general incumplir con cualquiera de las obligaciones que hemos señalado en los puntos anteriores, adicionalmente se cuenta con una secretaría que tiene facultades para vigilar el cumplimiento de esas obligaciones, esta es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y en el artículo 37 de la Ley Orgánica se definen sus facultades que son:

I. Organizar y coordinar el sistema de control evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, expedición de normas complementarias para ejercicio del control administrativo.

III. Vigilar el cumplimiento de las normas, control y fiscalización así como asesorar y apoyar los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Establecer las bases generales para realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como realizar las auditorías que se requieran a dependencias y entidades en sustitución o apoyo sus propios órganos de control;

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonios, fondos y valores.

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, fin de que los recursos humanos, patrimoniales los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios, eficiencia, buscando en todo momento la eficacia administrativa. Para ello, podrá realizar encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e

inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Opinar previamente sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Tanto en este caso, como en los de las dos fracciones anteriores, las

personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;

XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar periódicamente el Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las

sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras pública de la Administración Pública Federal.

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales.

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce

de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y

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

En base a sus facultades la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, establece instrucciones circulares que especifican reglas en materia de contratos de servicios personales por ejemplo en un acuerdo del

22 de marzo de 1991, suscrito por la entonces Secretaria de la SECOGEF, Ma. Elena Vázquez Nava, donde se establece lo siguiente:

Lineamientos de Disciplina Presupuestal, Ahorro y Estímulos a la Productividad.

Servicios Personales

1. Las dependencias y entidades no podrán crear nuevas plazas. En su caso, deberán promover el traspaso interno de las mismas, sin perjuicio de los derechos laborales de los trabajadores. La SECRETARIA, a solicitud expresa del titular de la dependencia respectiva, podrá autorizar, conforme a los programas y recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la creación de las plazas que sean indispensables para los programas de educación, salud, procuración de justicia y seguridad nacional.

2. Las dependencias no podrán modificar su estructura orgánica aprobada para 1990. Su adecuación podrá efectuarse previa autorización de la SECRETARIA, siempre que no implique traspaso o ampliación de los recursos presupuestados en el capítulo 1000.- Servicios Personales, ni incremento en el número de plazas.

A efecto de mejorar la eficiencia y productividad, las dependencias y entidades deberán seguir analizando sus estructuras orgánicas, para proponer su racionalización. En todos los casos deberá evitarse el crecimiento de dichas estructuras.

3. Las dependencias podrán efectuar traspasos de plazas, junto con los recursos presupuestales de las propias plazas, entre programas y unidades responsables de un mismo dígito identificador. Tales traspasos no deberán implicar creación de nuevas plazas, su renivelación ni reconversión.

Las dependencias no podrán efectuar traspasos de recursos del concepto "1100-Remuneraciones al Personal de Carácter Permanente", a otros conceptos y capítulos de gasto y viceversa.

4. Las remuneraciones a los trabajadores se apegarán estrictamente a los niveles establecidos en los tabuladores de sueldos y asignaciones autorizadas por la SECRETARIA para las dependencias y, en el caso de entidades, por el órgano de gobierno respectivo, de acuerdo con los lineamientos que en esta materia resulten aplicables.

5. Los importes no ejercidos de partidas relacionadas con el concepto de Servicios profesionales (3806.- Asignaciones por Requerimientos de Cargos de Servidores Públicos Superiores y Mandos Medios y 3811.- Asignaciones por Radicación en el extranjero y 3812.-

Gastos Contingentes para el Personal Radicado en el Extranjero) deberán reintegrarse a sus partidas originales de financiamiento.

6. Los servidores públicos de las dependencias y entidades no podrán encomendar al personal a su cargo, tareas diferentes de aquellas que tengan asignadas, autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores, así como otorgar injustificadamente licencias, permisos, comisiones, con goce parcial o total de sueldo.

Los servidores públicos sólo podrán aceptar comisiones relativas a las funciones propias de la Administración Pública Federal.

7. Tratándose de gastos por concepto de honorarios, las dependencias y entidades deberán observar lo siguiente:

7.1 Las erogaciones por este concepto estarán sujetas al número de plazas consideradas en el Presupuesto de Egresos correspondiente de cada dependencia o entidad.

7.2 Estas erogaciones se ajustarán a los montos autorizados por la SECRETARÍA. Las plazas por honorarios no podrán incrementar su percepción durante el ejercicio presupuestal, ni tendrán derecho a otra percepción, salvo lo dispuesto en el decreto para el pago del aguinaldo.

7.3 El personal contratado bajo esta modalidad deberá prestar sus servicios en las funciones propias de cada dependencia o entidad.

7.4 No deberán cubrirse gastos por concepto de honorarios que en cualquier forma supongan el incremento del número de contratos celebrados en 1990.

8. El presupuesto destinado a programas de capacitación de las dependencias y entidades, se ajustará a los lineamientos que emita la SECRETARIA, y no podrá ser transferido a otras partidas.

9. El pago de viáticos y pasajes deberá ajustarse estrictamente a los montos señalados en las normas que emita la SECRETARIA, y sólo podrá cubrirse en relación con el desempeño de actividades oficiales encomendadas a los servidores públicos.

10. Únicamente en el caso de entidades que tengan por objeto la venta de bienes o prestación de servicios al público en general, los servidores públicos podrán disponer de recursos para gastos de representación, de conformidad con las reglas que establezca su órgano de gobierno, mismas que deberán ser comunicadas a la SECRETARIA y a la CONTRALORIA, no se asignarán recursos para gastos de representación a los servidores públicos de las dependencias y de las demás entidades con objeto diverso al señalado.

A los servidores públicos no se les otorgará franquicia postal, telegráfica o telefónica.

11. Las erogaciones por concepto de ceremonial y de orden social; publicidad, propaganda y, en general, las relacionadas con actividades de comunicación social; deberán ejercerse en estricto apego a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales previstas y en los Decretos de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del distrito Federal.

Así mismo las dependencias y entidades de la administración pública federal, están sujetas a cumplir con sus obligaciones fiscales, por ejemplo acatar la regla 34 referente a la expedición de comprobantes fiscales, la cual se funda en el artículo 29 del Código Fiscal.

Del mismo modo, están sujetas a que se les practiquen auditorías, las cuales pueden ser internas o externas, pueden ser integrales, legales o solo contables, por ejemplo el boletín 5210 sobre las Normas y Procedimientos de Auditorías establece las reglas referidas al examen de remuneraciones al personal, que a continuación se transcribe:

Que se conoce también como examen de nóminas y se considera como parte de los procedimientos de auditoría aplicables al examen de los costos y gastos de operación.

Este concepto genérico de nóminas comprende entre otros: sueldos, salarios, comisiones, indemnizaciones, vacaciones, prima dominical, premios, etc.

El objetivo de este boletín es establecer los procedimientos de auditoría aplicables al examen de remuneraciones al personal y señalar las medidas de control interno que deben cumplirse en este rubro.

Indudablemente los mecanismos de control son útiles, sin embargo en la práctica resultan ineficientes y no evitan que se produzcan los dos efectos negativos que hemos apuntado en este trabajo, primero que se emplee el contrato de servicios profesionales para ocultar relaciones laborales menguando los derechos del trabajadores a los que se les obliga a aceptar los leoninas contratos que unilateralmente establecen las dependencias y entidades de la administración pública federal , y segundo que se empleen estos contratos para pagar o por servicios no prestados o para pagar excesivamente por algunos servicios innecesarios o caros.

Creemos por ello que las auditorías no debe limitarse solo a comprobar que correspondan los gastos efectuados con los recibos presentados si no que se evalúe el servicio que se presta, si el precio es el que corresponda al mercado, si son servicios verdaderamente necesarios y especialmente si no se violan disposiciones administrativas o laborales.

CAPITULO TERCERO

EFFECTOS SOCIALES Y ECONOMICOS DEL EMPLEO DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES

- 3.1.- VENTAJAS DEL EMPLEO DE CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES**
- 3.2.- DESVENTAJAS DEL EMPLEO DEL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES**
- 3.3.- EL ABUSO DEL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES.**
- 3.4.- EL EMPLEO DE LOS CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES, EN FORMA DESHONESTA. PARA PAGAR ILICITAMENTE A PERSONAS, QUE NO PRESTAN REALMENTE UN SERVICIO O PARA FAVORECER A CIERTOS PROFESIONISTAS ILEGALMENTE.**
- 3.5.- EL EMPLEO DEL CONTRATO DE SERVICIOS PROFESIONALES PARA CONTAR CON TRABAJADORES, EVADIENDO LAS RESPONSABILIDADES Y OBLIGACIONES QUE ESTABLECE LA LEGISLACION LABORAL.**

3.1.- VENTAJAS DEL EMPLEO DE CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES.

Como todos los contratos el de Servicios Profesionales es adecuado a ciertos casos e inadecuado en otros, dependiendo del tipo de relación que pretenda regir cuando se trata de una verdadera relación entre un profesionista y un usuario, por ejemplo un médico y sus pacientes, un abogado y sus clientes, etc., el contrato adecuado resulta ser el que presenta las mejores ventajas desde el punto de vista jurídico, social y económico, ya que establece un marco normativo que da seguridad jurídica y establece derecho y obligaciones en beneficio tanto del profesionista como de quien se beneficia de sus servicios.

En este capítulo nos referimos a la prestación de servicios profesionales en la administración pública en donde si bien hay casos en que existen contratos de servicios profesionales justificables y propiamente de naturaleza civil existen otros muchos casos en los cuales bajo un contrato de prestación de servicios profesionales existen relaciones de subordinación por lo que debería de tratarse de contratos laborales o bien se trata de realizar pagos indebidos por supuestos asesorías, cursos de capacitación representación, etc., que realmente no se efectúan.

Refiriéndonos exclusivamente al empleo de la prestación de servicios profesionales en la Administración Pública podemos encontrar las siguientes ventajas y desventajas

3.1.1.-VENTAJAS PARA EL PROFESIONISTA

A).- El profesionista no está obligado a trabajar exclusivamente para la Administración Pública Federal, sino que puede prestar sus servicios a diversos usuarios y clientes (sector público o privado).

B).- No está obligado a un horario, aunque en la práctica en muchos casos a quienes prestan sus servicios profesionales se les exige firma de asistencia y cumplir un determinado horario, con lo cual esta ventaja se pierde.

C).- Existe una libertad de ejercicio profesional, esto es que el profesionista como especialista en su área aplica sus conocimientos para que de manera libre realice su objetivo establecido en el contrato, en la práctica en muchos de los casos estos contratos no son para especialistas o bien se trata de profesionales a los que se les

establece la manera de realizar sus actividades, con lo cual también se pierde esta ventaja.

D).- No está sujeto a un determinado lugar de trabajo, sino que formalmente pueden trabajar en su despacho o domicilio particular, en la práctica en muchos de los casos los llamados de honorarios sí tienen que trabajar dentro de los centros de trabajo establecidos por la Administración Pública, e incluso tienen un lugar preestablecido en donde deben realizar sus funciones.

E).- Menores descuentos al salario por motivo sociales y fiscales, esto es, el patrón no hace retención del impuesto sobre la renta (I.S.R.) en la misma forma que a sus trabajadores de nómina, esto es aplicándoles una tabla, de acuerdo a su salario que puede significar hasta un 35%, en cambio, a los prestadores de servicios profesionales se les descuenta únicamente un 10%, pero al mismo tiempo por concepto de Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) se le integra un 10% que en la práctica significa que se les paga en líquido una cantidad equivalente al total de su salario, asimismo, no sufren otros tipos de descuentos como: Seguro Social o ISSSTE, dependiendo del tipo de dependencia o entidad para la que presten sus servicios, cuotas sindicales, fondos de vivienda o retiro, etc., esta ventaja sin embargo

es sólo aparente, ya que con las nuevas disposiciones fiscales, en especial las relativas a que los recibos de honorarios deben tener la cédula de identificación fiscal, los que presten servicios por honorarios ya no pueden dejar de pagar como lo hacían antes en general el I.V.A. y la acumulación del I.S.R., con lo cual requieren hacer gastos contables, otras desventajas serían el pago de la impresión de recibos, asesoría fiscal, etc., con lo cual la anterior ventaja se ha convertido en una desventaja, que la Legislación Fiscal incluso a tratado de solucionar permitiendo que cuando alguien reciba honorarios de una sola dependencia o institución ésta sea la que retenga y pague los impuestos situación que en general en la Administración Pública Federal no se ha implementado.

En cuanto a los otros descuentos si bien es una ventaja no pagar las cuotas es evidente que es también una desventaja no tener los derechos de seguridad social.

3.1.2.- VENTAJAS PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL Y PARAESTATAL.

A).- Existe un importante ahorro al no tener que pagar prestaciones, jubilaciones, cuotas de seguridad social, indemnizaciones, materiales de trabajo, etc.

B).- Libertad de poder rescindir en cualquier tiempo el contrato de prestaciones de servicios profesionales, notificando con anticipación al profesionista, esto según los intereses de la entidad o dependencia de que se trate.

C).- No depende de presiones sindicales por contratar empleados ni tener que cumplir con las demás obligaciones laborales, establecidas en la Legislación Laboral, tanto desde el punto de vista colectivo como individual.

D).- Poder evadir las normas administrativas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal que prohíben o limitan la creación de nuevas plazas

E).- La no responsabilidad por los hechos o actos que realicen o sufran los profesionistas al realizar sus funciones (accidentes de trabajo, muertes, ilícitos, etc.).

F).- El tener que cumplir con menos obligaciones fiscales, tales como retenedor de impuestos, así como tener que realizar menos trámites administrativos y contables al no tener que realizar pagos de cuotas tales como INFONAVIT, ISSSTE, SEGURO SOCIAL, SAR., etc.

3.2.- DESVENTAJAS DEL DESEMPEÑO DEL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES.

A).- Falta de seguridad social, el profesionista no tiene ninguna seguridad social que lo cubra en caso de enfermedades, ya sea por el desarrollo de sus actividades profesionales o por riesgos de trabajo, etc.

B).- Inestabilidad laboral, esto significa que en cualquier momento puede perder su empleo sin tener en principio de cuentas algún medio de defensa legal contra una rescisión al contrato de servicios profesionales.

C).- No se crea antigüedad, por lo que se carece de los derechos derivados de ésta, tales como incrementos quinquenales, primas de antigüedad y jubilación.

D).- Falta de prestaciones derivadas de una relación laboral, como sería derecho a vacaciones, aguinaldos, etc., aunque en ocasiones se reconoce este último, seguros de vida, pagos de marcha, bonos, etc.

E).- Desigualdad salarial, los honorarios al ser fijados discrecionalmente por el que contrata puede establecer ésta, por ejemplo entre profesionistas que presten el mismo servicio.

F).- Imposibilidad de formar sindicatos o agrupaciones en la defensa de intereses de los trabajadores por honorarios.

G).- En la práctica en muchas ocasiones se les obliga a prestar sus servicios profesionales en lugar determinado por el patrón con un horario a respetar y bajo el mando y dirección de un jefe, con lo cual se pierden las principales ventajas.

H).- No tener derecho a capacitación, adiestramiento y actualización por parte de quien los contrata.

3.2.1.- DESVENTAJAS PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA.

A).- Demasiada rotación de personal lo que afecta la correcta prestación de los servicios.

B).- El divisionismo y los conflictos entre personal con relación laboral formal y personal bajo el contrato de servicios profesionales

C).- Imposibilidad legal de aplicarles normas relativas a los servidores públicos y el no poderles exigir lo mismo que a trabajadores formales (por contrato laboral).

D).- La existencia de fenómenos de corrupción fuera de control, por parte de mandos medios que pueden contratar bajo el formato de servicios profesionales a personas que no trabajan pero si cobran (aviadores) o bien realizar pagos excesivos afectando los ingresos públicos.

E).- Limitantes para brindar capacitación y adiestramiento en determinadas actividades propias de la Administración Pública Federal al prestador de servicio profesionales.

3.3 EL ABUSO DEL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES.

Si bien en la práctica de contratar lo que en la jerga burocrática se denomina incorrectamente como trabajadores por honorarios, es muy antigua y esto es a partir de que se implementaron las restricciones para la creación de plazas, e incluso la reducción de éstas, se ha generalizado y abusado en el uso de los contratos de servicios profesionales existiendo en todas las dependencias y entidades un gran número de personas cuyo único ingreso es mediante un contrato de servicios profesionales en una Secretaría de Estado o un Organismo Público.

Se ha llegado a extremos tales como contratar no sólo a profesionistas sino a secretarías, choferes, auxiliares, etc., utilizando este tipo de contratos, así mismo se han visto situaciones absurdas como las de liquidar o dejar sin efecto los nombramientos de trabajadores para después recontratarlos para realizar las mismas funciones, pero bajo la figura del contrato de prestación de servicios profesionales.

Dado que en nuestro país la demanda de trabajo es muy reducida en comparación con la creciente y gigantesca oferta del mismo, por lo que muchas personas se ven obligadas a aceptar las condiciones que se les

impone, en especial, aceptar trabajar bajo la figura de un contrato de servicios profesionales, pece a que las funciones que han de desempeñar corresponden a la de una relación laboral en los términos de la Legislación Laboral.

El abuso ha llegado al extremo tal que existen departamentos o áreas de la Administración Pública en las que todos o los más de los empleados no rigen su relación con un contrato o nombramiento laboral, sino que están sometidos a leoninos contratos de servicios profesionales en los cuales todas las ventajas y prerrogativas son para las dependencias y entidades de la Administración Pública que son los que contratan y a los trabajadores se les impone la exigencia de renunciar a todos sus derechos.

3.4.- EL EMPLEO DE LOS CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES, EN FORMA DESHONESTA, PARA PAGAR ILICITAMENTE A PERSONAS, QUE NO PRESTAN REALMENTE UN SERVICIO, O FAVORECER A CIERTOS PROFESIONISTAS ILEGALMENTE

Una modalidad que en la práctica vemos como resultado del abuso por parte de la Administración Pública de los contratos de servicios profesionales, es que se emplean como un medio ilícito y poco controlable para pagar a personas por servicios que no prestan o por prestar servicios diferentes a los contratados.

Por ejemplo dado que existe la prohibición de pagar por concepto de gastos de representación a periodistas, hay dependencias y entidades que celebran contratos de servicios profesionales con periodistas, supuestamente por asesoría o por la redacción de algún texto, pero la verdadera intención es que esos periodistas en sus espacios, en los medios de comunicación hablan bien de una entidad o funcionario público.

Asimismo, se emplean contratos de servicios profesionales para cumplir con compromisos políticos, ayudar a recomendados, favorecer a

parientes y aún a romances de los jefes o titulares de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Una variante de lo anterior es, pagar por servicios profesionales a intermediarios que van a cobrar sin hacer nada, ya que éstos a su vez van a subcontratar a otros profesionales que son los que realmente van a prestar el servicio a la Administración Pública.

También una modalidad puede ser la de usar este medio para pagar cantidades muy elevadas por servicios profesionales menores, por ejemplo pagar una cantidad muy grande a un asesor al cual sólo se consulta una vez al mes o aún menos o pagar cursos muy elevados por concepto de cursos de capacitación o conferencias que incluso pueden ser inexistentes, etc.

Este tipo de pagos indebidos o en exceso a lo que popularmente se les llama AVIADORES, es una forma muy común y muy difícil de controlar, cuando se emplea la figura del contrato de prestación de servicios profesionales, ya que difícilmente se pueden auditar; por ejemplo una Asesoría, estudio profesional o cursos de capacitación

3.5.- EL EMPLEO DEL CONTRATO DE SERVICIOS PROFESIONALES PARA CONTAR CON TRABAJADORES, EVADIENDO LAS RESPONSABILIDADES Y OBLIGACIONES QUE ESTABLECE LA LEGISLACION LABORAL.

Por contra mientras que para algunos que no trabajan y sí cobran son muy útiles los contratos de servicios profesionales, existen otros a los que estos tipos de contratos los perjudican, ya que sólo sirven para menoscabarles sus derechos como trabajadores.

Así encontramos a muchos empleados públicos que tienen que firmar una asistencia, cumplir un horario, estar en un determinado lugar de trabajo, realizar sus funciones de manera subordinada a un jefe y no obstante de todo lo anterior, carecer de una relación laboral, ya que se abusa en el empleo de contratos de servicios profesionales para contratar lo que en verdad son trabajadores, evadiéndose por parte de la Administración Pública las responsabilidades y obligaciones que establece la Legislación Laboral.

El empleo indebido de esta figura ha dañado a muchas familias en donde trabajadores que por años han prestado servicios profesionales a la Administración Pública, no tienen derecho a una jubilación o a una indemnización en el caso de que sean despedidos, esta injusticia si la comete el Estado provoca que también en el sector privado se actúe de igual manera, por lo cual la Administración Pública debería ser quien en primer lugar se preocupara por cumplir estrictamente con la Legislación Laboral y no debe por ello de menguar los derechos laborales de los empleados que le ayudan a cumplir con sus fines.

CAPITULO CUARTO

"PROPUESTAS"

4.1.- PROPUESTAS DE MODIFICACION, LEGISLATIVA A LEYES Y REGLAMENTOS.

4.2.- PROPUESTAS SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE MEDIDAS DE CONTROL MAS ERICTAS, RESPECTO A EL USO DE LOS CONTRATOS DE HONORARIOS EN LAS AUDITORIAS INTERNAS Y EXTERNAS.

4.3.- ESTABLECIMIENTO DE NOMBRAMIENTOS O CONTRATOS LABORALES DE BASE O CONFIANZA SEGUN EL CASO, A QUIENES REALMENTE PRESTEN UN SERVICIO EN BENEFICIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y QUE TIENEN CATEGORIA DE HONORARIOS.

4.1.- PROPUESTAS DE MODIFICACION LEGISLATIVA A LEYES Y REGLAMENTOS:

En cuanto al sector público, las únicas disposiciones que se refieren a los contratos de honorarios se encuentran establecidas en el artículo 27 fracción III del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1995, y el acuerdo que establece los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración Pública Federal, incluidas las sociedades nacionales de crédito y de seguros, fideicomisos y fondos de fomento, así como las correspondientes del Distrito Federal, para garantizar la disciplina, austeridad y la aplicación racional de los recursos públicos, durante el ejercicio de 1995, en su artículo 2º párrafos primero y segundo, que emite la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado el 11 de enero de 1995, en el Diario oficial de la Federación, los cuales a continuación reproducimos:

ARTICULO 27.- Las dependencias y entidades, en el ejercicio de sus presupuestos por concepto de servicios personales, deberán:

Fracción III. Abstenerse de cubrir gastos por concepto de honorarios distintos a los señalados en la fracción II del artículo 30 del presente Decreto, salvo que se cumpla con los siguientes requisitos:

- a) Tales contrataciones se encuentren previstas, exclusivamente, en el presupuesto correspondiente a servicios personales de la propia dependencia;
- b) La vigencia de los contratos a celebrarse no exceda del 31 de diciembre del ejercicio fiscal de 1995;
- c) El personal que se pretenda contratar no desempeñe funciones iguales o equivalentes a las del personal de plaza presupuestal, y
- d) La solicitud para la contratación correspondiente sea suscrita, de manera indelegable, por el titular de la dependencia respectiva, y enviada para su consideración a la Secretaría.

ARTICULO 30.- Las erogaciones por los conceptos que a continuación se indican deberán reducirse al mínimo indispensable, y su uso se sujetará a criterios de racionalidad y selectividad.

Fracción II.- Contratación de asesorías, estudios e investigaciones, de lo que se informará dentro de los 15 días inmediatos siguientes a la Contraloría Interna de la dependencia o entidad de que se trate.

Acuerdo para garantizar la disciplina, austeridad y la aplicación racional de los recursos públicos, durante el ejercicio de 1995 (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo).

Artículo 2º. En los términos de los artículos 26 y 27 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995, y los artículos 18 y 19 del Decreto del Presupuesto de Egresos del distrito Federal para el mismo ejercicio, con las excepciones previstas en estas disposiciones, no se autorizará la creación de nuevas plazas a dependencias y entidades por lo que las necesidades adicionales de servicios personales, deberán cubrirse mediante el traspaso de plazas existentes, o con la realización de movimientos compensados, debiéndose en todo caso, racionalizar la ocupación de las vacancias con que cuenten.

Asimismo se vigilará el estricto cumplimiento de las limitaciones para contratar personal eventual y por honorarios en los términos de los artículos citados.

Los servidores públicos que realicen o autoricen actos en contravención de tales disposiciones, serán personalmente responsables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones que resulten aplicables al ejercicio del gasto público en esta materia.

Al respecto se propone lo siguiente :

Que las disposiciones en materia de honorarios se encuentren establecidas en una ley o en un reglamento y no en documentos que únicamente tienen una vigencia limitada, a un año, en concreto refiriéndonos a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y a su Reglamento en el Capítulo de ejercicio y pago de presupuesto así como a la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del estado deberán de establecerse las bases legales que regulen este tipo de contratos.

Por otra parte, también debe marcarse que se entiende por desempeño de labores iguales o similares a las que realiza el personal que forma la Planta Laboral, asimismo, debe precisarse cuando una Dependencia o Entidad no puede satisfacer las necesidades de servicios con el personal y recursos técnicos con que cuenta y establecer mecanismos que efectivamente comprueben que no existe o cuentan con ese personal.

El contrato de prestación de servicios profesionales debe limitarse exclusivamente a verdaderos servicios profesionales, esto es, que no debe utilizarse este mecanismo para contratar personal tal como: secretarias, choferes, intendencia, etc., sino que, únicamente debe ser utilizado para

profesionales o técnicos ejemplo: doctores, licenciados, arquitectos, periodistas, etc., y el resto del personal deberá ser contratado como transitorios, de planta o si así se requiere por tiempo u obra determinada.

Otro aspecto sería que los contratos de honorarios deben ser limitados a un tiempo o a una obra determinada, por lo que debe limitarse la contratación por honorarios para cubrir necesidades que deberán ser cubiertas por trabajadores de planta.

En cuanto a las empresas privadas y en general todo tipo de relaciones que se establezcan con base en contratos de servicios profesionales, debe precisarse la no existencia de subordinación entre el contratante y el contratado, entendiéndose por esto que el prestador de un servicio profesional debe actuar de conformidad con su especialidad, conocimientos o habilidades, tal como un médico a de atender a un paciente.

Por lo mismo debe adicionarse al Título Décimo del contrato de prestación de servicios profesionales Capítulo II de la Prestación de Servicios Profesionales del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal, con disposiciones que

impidan que se emplee este tipo de contratos, para desvirtuar contratos laborales disfrazados de contratos civiles, estableciendo además en el mismo Código Civil que cuando existe una relación de subordinación el contrato debe ser considerado como de índole laboral y por lo mismo sujeto a la Ley Federal del Trabajo o a la Ley Burocrática (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) según sea el caso.

Con el mismo criterio debe definirse con claridad en el artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo, (qué se entiende por subordinación) estableciéndose por ejemplo que cumplir un horario o acatar instrucciones sobre el desempeño de la actividad implica una subordinación.

En cuanto al aspecto fiscal consideramos que debe reformarse el régimen en el que se encuentran y establecerse que cuando los trabajadores por servicios profesionales, sólo tengan ingresos por un único patrón o bien un solo contratante, no tengan el mismo trato que quienes verdaderamente son independientes y reciben ingresos de distintas fuentes, estableciéndose que para los primeros en lugar de régimen de recibos fiscales debidamente requisitados, se les otorgue el mismo régimen fiscal, que tienen los empleados y trabajadores comunes, esto es que el patrón contratante debe retener y entregar los impuestos liberando a estas personas de las declaraciones y demás trámites fiscales propios de quienes

verdaderamente prestan servicios profesionales en forma verdaderamente independiente.

Actualmente la Legislación Fiscal establece un tratamiento especial para algunos ingresos por honorarios, asimilándolos a los que obtienen ingresos por servicios personales subordinados (Artículo 78 fracciones III, IV y V de la Ley del Impuesto sobre la Renta).

ARTICULO 78.- Se consideran ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado, los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral, incluyendo la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación de la relación laboral. Para los efectos de este impuesto, se asimilan a estos ingresos los siguientes:

Fracción III. Los honorarios a miembros de consejos directivos, de vigilancia, consultivos o de cualquier otra índole, así como los honorarios a administradores, comisarios y gerentes generales.

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

Fracción V.- Los honorarios que perciban las personas físicas de personas morales o de personas físicas con actividades empresariales a las que presten servicios personales independientes, cuando comuniquen por escrito al prestatario que optan por pagar el impuesto en los términos de este Capítulo.

En otro caso se aplica el artículo 84 que se refiere a los servicios profesionales independientes que a la letra dice:

Se consideran ingresos por la prestación de un servicio personal independiente, las remuneraciones que deriven de servicios cuyos ingresos no están considerados en el Capítulo I de este Título. Se entiende que los ingresos por la prestación de un servicio personal independiente los obtiene en su totalidad quien presta el servicio.

De esta forma vemos como la legislación fiscal de hecho reconoce que existen ingresos por honorarios a los de los trabajadores comunes y corrientes, por lo mismo consideramos que también debe modificarse la Legislación Fiscal, especialmente la Ley del Impuesto sobre la Renta y su reglamento, para limitar el empleo del contrato de servicios profesionales, para ocultar lo que deberían ser relaciones laborales.

Finalmente en cuanto a propuestas legislativas se propone establecer responsabilidades y sanciones para servidores públicos y patrones que utilicen la figura de contratos de honorarios (prestación de servicios profesionales), para evitar cumplir con lo establecido en la Legislación Laboral, o con la Legislación Administrativa que prohíbe la creación de nuevas plazas.

4.2.- PROPUESTAS SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE MEDIDAS DE CONTROL MAS ERICTAS RESPECTO A EL USO DE LOS CONTRATOS DE HONORARIOS, EN LAS AUDITORIAS INTERNAS Y EXTERNAS.

El que se utilice la figura de contratos de servicios profesionales en lugar de contratos laborales, además de dañar a quienes trabajan de esta forma y por lo mismo no gozan de ninguna estabilidad laboral, prestaciones y seguridad social, significa evasión de pagos fiscales, tales como contribuciones de seguridad social y por lo mismo al realizarse auditorías a empresas privadas y públicas se deben realizar conjuntamente la auditoría contable con una auditoría legal con la cual se compruebe que no existen trabajadores que presten un servicio subordinado contratados bajo la figura del contrato por honorarios.

Las contralorías internas en el caso de las Dependencias Públicas y Privadas, y las realizadas por los auditores externos y en el caso del Sector Público la Contraloría de Desarrollo Administrativo deben llevar un control estricto respecto al uso de este tipo de contratos, exigiendo cuando sea el caso la utilización de los contratos laborales en lugar de los civiles.

Una forma de auditar lo anterior, es revisar que no exista la obligación de prestar los servicios profesionales en las instalaciones del patrón, de manera permanente, subordinada y sujeto a un horario o jornada de trabajo.

4.3 ESTABLECIMIENTO DE NOMBRAMIENTOS O CONTRATOS LABORALES DE BASE O CONFIANZA SEGUN EL CASO, A QUIENES REALMENTE PRESTEN UN SERVICIO EN BENEFICIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y QUE TIENEN CATEGORIA DE HONORARIOS.

Con el propósito de evitar la situación ilegal en que viven muchos trabajadores al servicio del Estado, tanto en la Administración Pública Central como en la Paraestatal y evitar así situaciones injustas, como trabajadores que pese a haber trabajado durante muchos años no reciben prestaciones, ni tienen ningún derecho, por lo cual se propone se establezca que aquellas personas que durante un determinado tiempo por ejemplo 3 años en forma ininterrumpida cumpliendo un horario y realizando funciones al servicio de la Administración Pública Central o Paraestatal, se les otorgue una planta laboral, sea de base, de confianza o sindicalizada, según sea el nivel, se les incorpore al régimen de seguridad social que les corresponda. (Seguro Social, ISSSTE, etc.) asimismo, se les reconozcan derechos de antigüedad para fines escalafonarios (de escalafón) o en su caso, derecho a indemnización

Desde luego este derecho sólo lo podrán tener aquellos trabajadores que efectivamente hayan realizado una labor efectiva, evitándose de esta

manera que aquellas personas que cobran por contrato de honorarios sin prestar un servicio real y efectivo (aviadores), tuvieran este derecho.

Ciertamente existe y es conveniente una tendencia a reducir el Aparato Burocrático, y por lo mismo lo práctico y lo deseable es, no solo que no crezca el número de empleados públicos sino que esto se reduzca.

Pero lo que no es aceptable es que se de la práctica de por un lado liquidar personal y suprimir plazas en la Administración Pública y por otro lado se incrementen los contratos por honorarios.

Por esto, sería conveniente que se regularizara esta situación, ya que son muchos los servidores de todos los niveles que cobran por honorarios y realizan funciones similares sino es que exactamente iguales a las que realizan empleados públicos con plenos derechos y obligaciones laborales.

El problema tiende a agravarse en la medida en que por varios años muchos empleados trabajan sin tener derechos y al pasar el tiempo se organizan políticamente y exigen derechos laborales y antigüedades que

sólo consiguen finalmente por medio de la presión, lo cual es inadecuado desde el punto de vista jurídico.

Como antecedentes a nuestra propuesta, encontramos cómo se logra basificar (base) durante el gobierno de Luis Echeverría y López Portillo a un gran número de trabajadores que tenían puestos como eventuales, de lista de raya o transitorios, por lo que se considera que ahora debe establecerse un acuerdo o derecho similar que beneficie a quienes son verdaderos trabajadores que están contratados por un régimen de honorarios.

CONCLUSIONES

I. Los antecedentes del Contrato de Servicios Profesionales, los encontramos en el Derecho Romano, aún que en este sistema jurídico lo llamaban "Locatio Operaris" lo consideraban como un contrato de arrendamiento en el que legalmente no existía una diferencia fundamental entre el arrendamiento de una cosa, un animal o un ser humano, la locatio de servicios se distinguía de la prestada por hombre libres y la efectuada por esclavos.

II. En nuestro País el contrato de prestación de servicios profesionales se regula por primera vez como un contrato típico, en el código 1884, ya que antes en el código civil de 1870 se consideraba como una forma de arrendamiento.

III. Actualmente el Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal, es el modelo que siguen la mayoría de los códigos civiles de las demás entidades, respecto al contrato de prestación de servicios profesionales, la única excepción que se encontró fue en el código civil del estado de Oaxaca, en donde se relaciona el contrato de prestación de servicios profesionales con el de mandato.

IV. No existe una definición establecida en el código civil del contrato de servicios profesionales y el artículo 2606 solo establece lo siguiente:

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

V. Por mi parte propongo la siguiente definición:

"El Contrato de Servicios Profesionales es un contrato por el cual una persona llamada profesional, se obliga a prestar servicios que requieran una preparación técnica, un título profesional y/o cualidades especiales en beneficio de otra llamada cliente, quien a cambio de los servicios recibidos se obliga a pagar una retribución denominada honorarios."

VI. Considero que no necesariamente se requiere título profesional para prestar servicios profesionales, en todas las actividades, sino solo es obligatorio en aquellas en que la ley de profesiones determine, el problema es que esta ley de profesiones vigente no especifica con claridad cuales son estas profesiones.

VII. Considero que en tanto no se particularicen los campos de acción relacionados con alguna actividad profesional que conforme al art. 2º de la ley de profesiones, determine cuales son las actividades profesionales que necesitan título y cédula profesional, continuará vigente el art. 2º transitorio de esta ley, que especifica cuales son las profesiones que requieren de estos requisitos para poder ejercerlas.

VIII. Existen en la legislación civil muchas obsolescencias, especialmente en lo que se refiere a honorarios, por lo que consideramos deben revisarse y reformarse estos artículos.

IX. El contrato de servicios profesionales, tiene como característica que es "Institute Personae" esto es que se consideran las características, habilidades y conocimientos propios del profesionista.

X. las obligaciones del profesionista son:

- A. Prestar el servicio convenido
- B. Guardar el secreto profesional
- C. Erogar los gastos necesarios y
- D. Cuando se trate de abogados no ayudar a diversos contendientes o partes con intereses opuestos.

XI. Las obligaciones del que contrata al profesionista son:

- A. Pagar los honorarios, por los servicios recibidos
- B. Reembolsar gastos
- C. Pagar daños y perjuicios

XII. Considero que el contrato de servicios profesionales después de haber analizado el código civil, se encuentra regulado en forma demasiado pobre, por lo que conviene revisar y actualizar la legislación en este campo.

XIII. El contrato de servicios profesionales, se distingue claramente del contrato de arrendamiento ya que este último se refiere a cosas, del de mandato por que éste se refiere a la realización de actos jurídicos únicamente, y desde luego del contrato de trabajo ya que este implica una subordinación.

XIV. El contrato administrativo es una obligación bilateral (sinalagmatica) en la que una de las partes es la administración pública federal, con las prerrogativas inherentes a su condición jurídica.

XV. Los contratos de prestación de servicios profesionales pueden ser empleados, por la administración pública tanto centralizada como paraestatal.

XVI. El contrato de prestación de servicios profesionales se convierte en un contrato administrativo, cuando es celebrado por la administración pública, la principal diferencia con los contratos civiles es que la voluntad de las partes no puede alterar los mandatos de la ley que se aplica directamente, por lo que las partes se han de subordinar a una relación de derecho público preestablecida o a principios jurídicos cerrados.

XVII. Las relaciones entre los poderes de la unión el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores se rigen por el apartado "B" del artículo 123

constitucional y su Ley Reglamentaria la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado, lo que se denomina derecho burocrático.

XVIII. La actual legislación burocrática es resultado de un largo proceso histórico, que culmina con la adición del apartado B al art. 123 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960 y en 1963 con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

XIX. Existen entidades pertenecientes a la administración pública paraestatal reguladas por el apartado "A" y otras por el apartado "B" del art. 123 constitucional, lo cual crea situaciones de tratamiento desigual entre quienes prestan sus servicios en estas entidades.

XX. Desde el punto de vista del derecho administrativo, no existe una legislación específica que se refiera a la prestación de servicios profesionales, aún que desde luego existen disposiciones administrativas aplicables a estos contratos.

XXI. Las bases constitucionales aplicables a los contratos de servicios profesionales, son entre otras el art. 126 y 134.

XXII. Entre la normatividad aplicable a los contratos de prestación de servicios profesionales, se encuentra:

- A. La ley de presupuesto contabilidad y gasto público y su reglamento.**
- B. El presupuesto de egresos de cada año.**
- C. La ley de adquisiciones y obras públicas.**
- D. El decreto que establece las bases para el pago de aguinaldo de cada año.**

XXIII. La más clara de las disposiciones aplicadas al contrato de servicios profesionales, es el art. 81, inciso A, fracción 8ª, de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, que autoriza a las dependencias y entidades a contratar a través de un procedimiento de invitación restringida, cuando se trate de servicios profesionales prestados por personas físicas.

XXIV. Pese a que existen normas que establecen controles administrativos, a los pagos de servicios profesionales, en especial las prohibiciones a incrementar las plazas por honorarios, sin embargo no impiden el abuso de estos contratos.

XXV. Los mecanismos de control son útiles, pero en la práctica resultan ineficientes, ya que no evitan los dos efectos negativos de estos contratos:

- A. Usar estos contratos para ocultar relaciones laborales.**

- B. Que sirvan para pagar por servicios no prestados o realizar pagos en forma excesiva.

XXVI. Las auditorías no deben limitarse solo a comprobar que correspondan los gastos efectuados con los recibos presentados, si no que debe evaluarse además lo siguiente:

- A. Evaluar el servicio que se presta.
- B. Que la cuantía de los honorarios correspondan a los establecidos en el mercado.
- C. Valorar si los servicios prestados son verdaderamente necesarios.
- D. Que con la utilización de estos contratos no se violen disposiciones administrativas o laborales.

Con esto me refiero a que deben ser auditorías integrales, que incluyan una auditoría legal y no solamente auditoría contable.

XXVII. Refiriéndonos exclusivamente al empleo de los contratos de prestación de servicios profesionales encontramos las siguientes ventajas para el profesional.

- A. No esta obligado a la exclusividad
- B. No esta sujeto a un horario de trabajo
- C. Existe libertad para el desarrollo de su servicio profesional

- D. No se sujeta aún determinado lugar de trabajo**
- E. Menores descuentos por motivos fiscales**

XXVIII. Para la administración pública central y paraestatal, estos contratos tienen las siguientes ventajas:

- A. Ahorro en el pago de prestaciones**
- B. Libertad de rescisión de contrato en cualquier tiempo**
- C. No cumple las obligaciones laborales**
- D. Menos obligaciones fiscales**
- E. Evadir normas administrativas**
- F. No brindar capacitación y adiestramiento**

XXIX. Las desventajas para los profesionales son:

- A. Falta de seguridad social**
- B. Inestabilidad laboral**
- C. No se crea antigüedad**
- D. Falta de prestaciones**
- E. Desigualdad salarial**
- F. Imposibilidad de formar sindicatos**
- G. No tienen derecho a capacitación y adiestramiento**
- H. En la practica pierden ventajas que se establecieron en la conclusión XXVII**

XXX. Desventajas para la administración pública:

- A. Demasiada rotación de personal**
- B. Divisionismo y conflictos**
- C. Imposibilidad de aplicar normas administrativas y laborales**
- D. Fenómenos de corrupción**
- E. Limitantes para brindar capacitación y adiestramiento**

XXXI. La práctica de este contrato, viola los derechos de trabajadores por honorarios y se ha llegado a practicas injustas tales como liquidar a trabajadores y recontratarlos mediante la figura de honorarios.

XXXII. Estos contratos también se emplean para favorecer a personas que realmente no prestan un servicio real a la administración pública federal, ya que en ocasiones se emplean para cumplir con compromisos políticos o ayudar a recomendados, etc.

XXXIII. El empleo indebido de estos contratos por servicios profesionales ha dañado a muchas familias de trabajadores al servicio del estado, que por años han prestado sus servicios a la administración pública, ya que no tienen derecho a una jubilación o indemnización en caso de ser despedidos.

XXXIV. La administración pública deberá ser quien en primer lugar se preocupe por cumplir con la legislación laboral y por ello no deberán de

existir los contratos por honorarios en la forma abusiva en que actualmente sucede.

XXXV. En materia legislativa se propone lo siguiente:

- A. Que las disposiciones en materia de honorarios se encuentren reguladas en una ley o reglamento y no en documentos que únicamente tienen una vigencia de un año.**
- B. Que se modifique la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, así como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para establecer las bases legales que regulen los contratos de servicios profesionales.**
- C. Debe definirse que se entiende por desempeño de labores iguales o similares, así como cuando una dependencia o entidad no puede satisfacer las necesidades de servicio que requieran, con el personal y recursos técnicos con que cuentan.**
- D. Debe limitarse este contrato, exclusivamente a verdaderos servicios profesionales, esto es de profesionistas y deben limitarse a un tiempo u obra determinada.**

- E. Debe adicionarse al título décimo, capítulo segundo del Código Civil, relativo al contrato de prestación de servicios profesionales con disposiciones que impidan el empleo de este tipo de contratos para desvirtuar contratos laborales.**

- F. Debe reformarse el régimen fiscal de quienes cobran por honorarios y solamente tienen ingresos de un solo patrón, liberando a estos causantes fiscales de las obligaciones de declaraciones y trámites propios de quienes verdaderamente prestan un servicio independiente.**

- G. Finalmente en cuanto a propuestas legislativas, deben establecerse responsabilidades y sanciones para servidores públicos y patrones que desvirtúen el contrato de servicios profesionales.**

XXXVI. Se propone que se establezcan medidas de control más estrictas para evitar el uso abusivo de los contratos de honorarios, por medio de auditorías internas y externas, en las que no solo se haga una revisión contable, sino una auditoría integral que incluya la auditoría legal.

XXXVII. Con el propósito de evitar la situación ilegal en la que se encuentran muchos trabajadores al servicio del estado se propone que se establezca que aquellas personas que durante un determinado tiempo, ejemplo 3 años

en forma interrumpida y realizando subordinadamente funciones al servicio de la administración pública central o paraestatal se les incorpore al régimen de seguridad social que les corresponda y se les reconozcan derechos de antigüedad.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Octava Edición Actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México 1988
- 2.- Canasi, José. Derecho Administrativo. Volumen II parte especial. Los servicios públicos, El Acto Administrativo, Contratos Administrativos. Ediciones De Palma, Buenos Aires 1974
- 3.- Cantón Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda Edición, Editorial Pac, S.A. de C.V., México, D.F., 1991
- 4.- De Pina, Rafael. Elementos de Derecho Civil Mexicano. Volumen IV, Contratos en Particular, Editorial Porrúa, S.A., México 1992
- 5.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A, México 1990
- 6.- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1992

- 7.- Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Normas y Procedimientos de Auditoría, Edición 1993, México, D.F.
- 8.- Italo Morales, Hugo y Tena Suck Rafael. Legislación Federal del Derecho Burocrático, Editorial Pac, S.A., de C.V., México 1988
- 9.- Omeba, Enciclopedia Jurídica, Tomos XVIII y XXV, Editorial Driscill, S.A., Buenos Aires Argentina 1991.
- 10.- Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. Representación Poder y Mando, Prestación de Servicios profesionales y su Ética. Editorial Porrúa, S.A., Séptima Edición 1993 México.
- 11.- Petit Eugene. Derecho Romano. Tratado Elemental de Derecho Romano, Editorial Porrúa, México, D.F., 1992.
- 12.- Sánchez Medal, Ramón. De los Contratos Civiles. Editorial Porrúa, S.A. México 1982
- 13.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina Legislación y Jurisprudencia. Tomo II, Décimo Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1985

14.- Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, Ley Federal del Trabajo, Comentarios Prontuario, Jurisprudencia y Bibliografía, Editorial Porrúa, S.A., 73ª Edición Actualizada, México 1994

LEGISLACION CONSULTADA

- 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 98 ava. edición.
Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1994.**
- 2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 30 ava. edición.
Editorial Porrúa, S.A., México 1994.**
- 3. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Publicada el 30 de diciembre de
1993, en el Diario Oficial de la Federación.**
- 4. Legislación sobre el trabajo, primer tomo, novena edición. Editorial
Porrúa, S.A., Ediciones Andrade, México, D.F., 1973.**
- 5. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado 52 ava. edición.
Editorial Porrúa, S.A., México 1993.**
- 6. Código Civil, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la
República en Materia Federal, 63 ava. edición. Editorial Porrúa, S.A.,
México, D.F., 1994.**
- 7. Código Civil del Estado de Veracruz.**
- 8. Código Civil del Estado de Nuevo León**

9. Código Civil del Estado de Campeche

10. Código Civil del Estado de Oaxaca

11. Ley Reglamentaria del artículo 5º Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal reimpresa 3ª. vez por reformas en el "Diario Oficial" de 23 de diciembre de 1974 (remesa No. 1 de 1975) Ediciones Andrade S.A.

12. Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal publicada en el "Diario Oficial" el 31 de diciembre de 1976 modificada por última vez por Decreto Publicado el 10 de enero de 1994.

13. Ley del Impuesto Sobre la Renta, sumario fiscal actualizable, editorial Themis 1995.

DIARIOS OFICIALES CONSULTADOS

- 1. Presupuesto de Egresos de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994.**
- 2. Acuerdo que establece los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal, incluidas las sociedades nacionales de crédito y de seguros, fideicomisos y fondos de fomento, así como las correspondientes del D.F. para garantizar la disciplina, austeridad y la aplicación racional de los recursos públicos, durante el ejercicio de 1995., publicado en el diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1995.**