



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

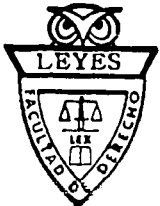
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

"LA ILEGALIDAD EN LA CONTRATACION DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL PAGO DE HONORARIOS CONTEMPLADA EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO"

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

ASESOR: LIC. GUILLERMO LEONARDO ZUMAYA PEREZ





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Paginación Discontinua

ADJUNTO a la Dirección General de Bibliotecas:
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional

NOMBRE: MANUEL CRUZ SANDOZ

FECHA: 28 DE OCTUBRE DE 2002

SIRMA: [Firma]

"Nunca olvide usted que la constancia y el estudio hacen a los hombres grandes y que los hombres grandes son el porvenir de la Patria. Deseo a usted un éxito brillante en la función que va a desempeñar, tanto por el objeto sagrado a que dicha función se dirige como porque esto le será de magníficos resultados para la continuación de su carrera y para su porvenir en general"

**Fragmento de la carta enviada al estudiante
Luis Álvarez, en Oaxaca, el
8 de agosto de 1867 por el
Lic. Benito Juárez**

(Tomado del libro Antología de Benito Juárez
Introducción, Selección y Notas de
Jorge L. Tamayo. ed. 2ª. UNAM,
México, 1993. Pág. 229)

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES:

**MACARIO MANUEL CRUZ SANTIAGO
MA. DEL ROSARIO SANTOS MONTESINOS**

Gracias por enseñarme que con esfuerzo y dedicación se alcanza el éxito en la vida.

A MIS HERMANOS:

ALEJANDRO Y ELSA BEATRIZ CRUZ SANTOS

Gracias porque juntos hemos superado la adversidad, exhortándolos a que continúen con su formación profesional y sigan dando mayores satisfacciones a nuestros padres a quienes debemos lo que somos.

A LA MEMORIA DE:

**JAIME LEON VALENCIA
ADAN CRUZ VALENCIA**

CON CARIÑO Y RESPETO:

**ING. GUSTAVO MORALES CASTRO
SRA. ROSY VAZQUEZ DE MORALES**

No existen palabras para retribuir los bellos gestos de estima, confianza y aliento demostrado en todo momento. Muchas Gracias.

**DR. JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ
SRA. VIRGINIA RODRIGUEZ RUIZ**

Infinitamente gracias por brindarme la oportunidad de superarme y otorgarme la dicha de su amistad que es un tesoro invaluable que no podré recompensar.

LIC. JOSÉ FRANCISCO GALLARDO ENRÍQUEZ

Mi más sincero agradecimiento por todo tu apoyo y mi admiración por tu espíritu de lucha.

A MI ASESOR DE TESIS:

LIC. GUILLERMO LEONARDO ZUMAYA PEREZ

Gracias por su paciencia y ayuda para la elaboración de esta tesis.

A MIS COMPAÑEROS

A MIS MAESTROS

**ANTE TODO A LA:
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

Agradezco que me haya honrado a ser partícipe de esa universalidad de conocimiento a la que todo mexicano aspira.

INDICE

LA ILEGALIDAD EN LA CONTRATACION DE LOS TRABAJADORES, SUJETOS AL PAGO DE HONORARIOS CONTEMPLADA EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

INTRODUCCION.....1

CAPITULO I

LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

	PAG.
1. ANTECEDENTES GENERALES.....	1
1.1 En Atenas y Esparta.....	3
1.2 En Roma.....	4
1.3 En la Edad Media.....	7
1.4 Siglo XVIII.....	9
2. ANTECEDENTES NACIONALES.....	10
2.1 Epoca Colonial.....	10
2.1.1 Leyes de Indias.....	10
2.2 México Independiente (1824-1917).....	16
2.2.1 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán en 1814.....	18
2.2.2 Constitución de 1824.....	20
2.2.3 Bases y Leyes Constitucionales de 1836.....	24
2.2.4 Constitución de 1857.....	27
2.3. Época Contemporánea (1917-1990).....	30
2.3.1 Constitución Política de 1917.....	32
2.3.1.1 El original artículo 123 y el Proyecto Rouaix.....	32
2.3.2. Acuerdo Presidencial de 1934.....	41
2.3.3 Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 5 de diciembre de 1938.....	42
3. SURGIMIENTO DEL APARTADO B. DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (5 DE DICIEMBRE DE 1960).....	44
3.1 Antecedentes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	45
3.2 Antecedentes de la Prestación de Servicios Profesionales.....	46

CAPITULO II

CONCEPTOS GENERALES

PAG.

2.1 Relación Jurídica.....	49
2.2 Relación de Trabajo.....	52
2.3 Contrato de Trabajo.....	53
2.4 Estado.....	56
2.5 Contrato de Prestación de Servicios Profesionales.....	57
2.6 Legalidad.....	59
2.7 Ilegalidad.....	60
2.8 Honorarios.....	60
2.9 Nombramiento.....	60
2.10 Funcionario Público.....	62
2.11 Empleado Público.....	64
2.12 Servidor Público.....	66
2.13 Trabajador.....	68
2.14 Trabajador al Servicio del Estado.....	70
2.15 Profesor.....	73
2.16 Cliente.....	74
2.17 Patrón.....	74
2.18 Titular.....	75

CAPITULO III

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

	PAG.
3. DERECHOS DE LOS TRABAJADORES.....	77
3.1 DERECHOS INDIVIDUALES.....	77
3.1.1 Derecho a la estabilidad laboral y causas de separación.....	77
3.1.2. Derecho al ascenso y su vinculación con el servicio civil de carrera.....	84
3.1.3 Derecho al respeto de la jornada laboral.....	87
3.1.4 Derecho al salario y otros beneficios económicos.....	89
3.1.5 Derecho al descanso, vacaciones y licencias.....	95
3.1.6 Derecho al pago de gastos por traslado.....	98
3.1.7 Derecho a permuta.....	99
3.1.8 Derecho a la seguridad e higiene.....	99
3.1.9 Derecho a la seguridad social.....	102
3.1.10 Derechos derivados de los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales.....	104
3.2 DERECHOS COLECTIVOS.....	106
3.2.1 Derecho a la sindicación.....	107
3.2.2 Derecho a la huelga.....	110
3.3 OBLIGACIONES DE LOS TITULARES Y TRABAJADORES.....	112
3.3.1 Titulares.....	112
3.3.2 Trabajadores.....	114

CAPITULO IV.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO SUJETOS DE RELACION CIVIL O LABORAL

	PAG.
4. CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES.....	117
4.1 Disposiciones legales aplicables a la prestación de servicios profesionales.....	117
4.2 Distinción entre prestación de servicios profesionales y mandato.....	117
4.3 Distinción entre prestación de servicios profesionales y contrato de trabajo.....	122
4.4 Distinción entre prestación de servicios profesionales y contrato de obra a precio alzado.....	128
4.5 Clasificación del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales.....	133
4.6 Elementos de existencia y validez.....	134
4.7 Obligaciones del profesor o profesionista.....	137
4.8 Obligaciones del cliente.....	138
4.9 Prescripción de los honorarios.....	140
4.9.1 Civil.....	140
4.9.2 Laboral.....	140
4.10 Proceso para la contratación de servicios profesionales en el Gobierno del Distrito Federal en Gustavo A. Madero.....	141
4.11 Estudio del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales en el Gobierno del Distrito Federal en Gustavo A. Madero.....	143
4.11.1 Civil.....	151
4.11.2 Administrativo.....	160
4.11.3 Laboral.....	163
4.12. La situación jurídica del trabajador al servicio del estado sujeto al pago de honorarios en el Gobierno del Distrito Federal en Gustavo A. Madero.....	168
4.13 Criterios del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje aplicados en casos de trabajadores sujetos al pago de honorarios en el Gobierno del Distrito Federal en Gustavo A. Madero.....	172
CONCLUSIONES.....	180
BIBLIOGRAFIA.....	183

INTRODUCCION

Para evitar la existencia de relación laboral en la administración pública, ya sea federal, local (en la cual me enfocaré) municipal y en las empresas privadas, actualmente se están firmando con los trabajadores de nuevo ingreso o con los que llevan cierto tiempo de laborar, contratos de carácter civil, denominados de servicios profesionales o con pago de honorarios.

Esos contratos sí surten efectos en los servicios que se prestan al gobierno, conforme al artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no hay trabajador, no hay patrón, no hay relación laboral, no se crea antigüedad, no hay protección al salario, no existe el beneficio de la seguridad social.

Los trabajadores no tienen ninguna defensa en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, porque claramente los excluye. Por tal razón tendrían que llevarse sus litigios dentro del procedimiento civil.

Desde la ley de 1970, se considera trabajador toda persona física que presta servicios personales y subordinados a otra persona física o moral.

La Ley Federal del Trabajo ordena (artículo 2o. segundo párrafo) que sin importar la forma o denominación, hay contrato de trabajo entre el que se obliga a prestar servicios personales y subordinados y el que los recibe.

El Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, cabe destacarlo, lo pueden celebrar no únicamente personas que tengan una profesión para cuyo ejercicio se requiere título, sino también quienes ofrecen un servicio que no lo requiere. Esto es de

entenderse, sin embargo, a pesar de la ilegalidad en que se encuentra sumida la contratación de trabajadores sujetos al pago de honorarios, es necesario decir esta verdad, que el vínculo entre los prestadores y el gobierno es laboral y no civil (lo cual habrá de ser demostrado), aun cuando se quiera maquillar con otra forma o denominación, existe RELACIÓN LABORAL,

El elemento de que adolece la prestación de servicios profesionales y que la excluye del ámbito laboral, es la **SUBORDINACION**.

Por lo antes expuesto, el primer capítulo versa sobre origen y evolución de los ordenamientos que han regido en las distintas épocas y en el caso específico de nuestro país entre los trabajadores y el Estado, tomando relieve lo concerniente al surgimiento del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, base de nuestra investigación.

El segundo capítulo contiene los principales conceptos a efecto de definir la relación civil o laboral de los trabajadores sujetos al pago de honorarios con el Estado.

En el tercer capítulo se analizan brevemente cada uno de los derechos y obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado, lo cual permitirá tener debidamente precisado el alcance de los mismos.

El cuarto capítulo define la relación civil o laboral existente entre el trabajador sujeto al pago de honorarios y el Estado, sustentándose en criterios emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por último, se establecen las conclusiones que se desprenden del desarrollo del presente tema.

Se espera con ello lograr que no se continúe con esta práctica por parte del Gobierno (federal, local o municipal) de evadir su responsabilidad y mantener en el engaño al trabajador bajo el amparo de la ilegalidad.

Ya que el trabajo es un derecho que exige respeto a la libertad y dignidad de quien lo presta.

CAPITULO I

LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

1. ANTECEDENTES GENERALES

Desde los orígenes del hombre y quizá por instinto, el ser humano ha sentido la necesidad de relacionarse con los demás seres de su misma especie, es en este contexto en el que surge el Derecho.

Así, el hombre para poder sobrevivir tuvo que aplicar su trabajo para vencer a la naturaleza y procurar los medios de subsistencia propios; es entonces cuando el hombre unido comienza a desarrollarse en comunidades en las que hay que observar ciertas reglas de conducta para hacer posible la convivencia y el trabajo, en ese núcleo social.

Con el surgimiento de grandes civilizaciones, comienza propiamente la creación de normas que permitan y garanticen la convivencia del hombre, además de los medios adecuados de impartición de justicia en los conflictos que llegan a suscitarse en las relaciones del hombre con el hombre.

El trabajo dependiente nace ante la imposibilidad del hombre para poder realizar ciertas labores él solo, como por ejemplo, en los primeros tiempos la cacería del mamut, podemos decir entonces que el hombre se da cuenta que depende mutuamente de los demás para el logro de algunos objetivos en el trabajo. En algunas comunidades primitivas el hombre se dedicaba a actividades ya en grupo como la caza, la pesca y la guerra, mientras que la mujer se encargaba de cultivar la tierra y otras actividades manuales.

Un poco más tarde el hombre comienza a afanarse por la guerra y como consecuencia a las guerras y el sometimiento a otros pueblos, surge el esclavo que va a venir a desempeñar un papel preponderante en el trabajo, pues se avoca a las labores más rudas y molestas; ahora podemos hablar de trabajo dependiente, pero no en una dependencia mutua como la anterior, sino con el fin de evitar las labores mencionadas, el hombre busca a otro quien las haga en su lugar. Esto dio como resultado la división de hombres libres y esclavos, considerada por algunos autores como la primera etapa histórica en la evolución del trabajo. Puntualiza el autor Euquerio Guerrero que: " Es posible que debido a que el trabajo arduo lo realizaba el siervo o esclavo, los griegos llegaron a considerarlo denigrante y aún los patricios en Roma llegaron a despreciarlo agregando que, sin embargo inicialmente Solón en Grecia, incluyó ' El Trabajo' como principio en la Constitución de los atenienses y fue más tarde cuando a raíz del desarrollo económico de Grecia, los hombres comenzaron a filosofar y a rechazar el trabajo físico, como Aristóteles, Platón y Cicerón, pues se decían pensadores, hasta el grado que Jenofonte llamó sórdidas e infames las Artes Manuales"¹

A pesar de todo, la esclavitud que abrirá paso al trabajo remunerado, ya que era más conveniente tasar las labores o servicios específicos requeridos, que sostener a uno o varios esclavos, que de alguna o de otra forma implicaban problemas.

Así el código de Hamurabi se constituye como la primera reglamentación importante conocida que contempla el trabajo; disposiciones que rigieron en Babilonia a más de dos mil años antes de Cristo; este código tocó acerca de la paga mínima por desempeñar un trabajo, también hacía una clasificación de lo que podía considerarse como oficios y hasta las formas de realizar y aprender algunas labores.

¹ GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. ed. 20ª. Ed. Porrúa, México, 1979. pág. 16

La relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores no es producto de la evolución actual que vive el Estado, ha existido desde épocas remotas, sin embargo, no ha sido siempre la misma, ha estado sujeta a variantes de tiempo, de lugar, y de ideologías políticas y jurídicas predominantes.

1.1 En Atenas y Esparta

En Atenas y otras ciudades estatales de la Antigua Grecia, las diversas funciones o magistraturas eran desempeñadas por ciudadanos, designados generalmente por un año, por lo común valiéndose de sorteo. Se exceptuaban los tesoreros, seleccionados de entre la clase pudiente, por obvias razones de moralidad; y los estrategos, procedentes de la clase de propietarios, por ser los más interesados en la defensa de la tierra. En consecuencia, sólo los esclavos y los pobres estaban excluidos de las funciones públicas o burocracia en amplio sentido, que se diría hoy.

Tales funcionarios no percibían remuneración alguna y estaban obligados a rendir cuenta detallada de su gestión al terminar su mandato. La apetencia natural de poder en el hombre y la de celebridad pública entre los griegos explican que hubiera siempre candidatos dispuestos a aceptar cargos que sólo eran cargas.

Desde el tiempo de Pericles se instauró el pago de una retribución diaria - denominada *misthos* - a los gobernantes, a los miembros de los tribunales y a los soldados. En este sistema, conocido como *mitosforia*, cabe advertir ya, por la nota profesional, un nexo directo de la burocracia estatal moderna.

Al extenderse el sistema monárquico de Macedonia a toda Grecia, con Alejandro Magno, el monarca se rodea de una serie de íntimos o cortesanos, que cabe dividir en dos grupos muy diferentes: los simplemente amigos del monarca, que no dejan de ser

por eso espontáneos y gratuitos consejeros, y los funcionarios, a los que se les asignan tareas permanentes de gobierno, de economía, legislativas, judiciales, militares, de policía, abastecimiento y otras. Existe ya una administración pública definida, remunerada con cierta estabilidad y colaboración jerárquicamente descendente.

La calidad de ciudadano "hombre nacido en la ciudad" era indispensable para tener acceso a las funciones públicas, consideradas altamente honoríficas.

1.2 En Roma

En Roma el trabajo fue contemplado indebidamente como una mercancía o cosa (res), distinguiendo la actividad operativa del trabajo, así como resultado mismo de éste, por lo que los romanos denominaban *Locatio Conductio Operarum* a la primera, como actividad o contrato de trabajo y a la segunda *Locatio Conductio Operis* el resultado de ésta.

La *Locatio Conductio* en general era un contrato consensual y bilateral en el que se otorgaba y especificaba el "objeto de un arriendo", que podía ser una cosa, un servicio o una obra.

En este orden de ideas se distinguió como la *Locatio Conductio Operarum*, al contrato consistente en la prestación remunerada del trabajo, refiriéndose a los trabajos inferiores a los que se les podía fijar un precio como mercancía y que siendo un contrato sinalagmático perfecto otorgaba derechos y obligaciones recíprocas para las partes, el receptor del servicio -Conductor- podía ejercer la *Actio Conductio* en contra del locator, asimismo por medio de la *Actio Conductio* se podía exigir al conductor el pago de la merces. Esta figura bien podía corresponder al moderno contrato de trabajo.

Por otro lado, la *Locatio Conductio Operarum* se refería a la posición que asumía el *Cliens*, persona libre que supuestamente arrendaba su fuerza física a una familia romana, es decir, un auténtico trabajador que se distinguía tajantemente del esclavo que para entonces todavía existía. Se presentaba además una segunda circunstancia aparte de la esclavitud, consistente en que los romanos no hacían una división entre los contratos de trabajo y de obra, por lo cual muchas relaciones que hoy consideramos como contratos individuales de trabajo, eran para el jurista romano contratos de obra.

Por su parte, la *Locatio Conductio Operis* se distingue del anterior en que su objeto no es la prestación de una simple actividad del trabajo como tal, sino un cierto resultado obtenido con esta actividad y previamente determinado como la construcción de una casa por ejemplo. En este contrato se considera *locator* a aquél por cuya cuenta se realiza la obra; y al conductor el *empresario* o *Redemptor Operis*.

El *locator* podía, mediante la *Actio Locati*, lograr que se le entregara la obra terminada y el conductor la *Actio Conducti* para reclamar la merces convenida.

Tal vez por la incorporación del trabajo en la *Locatio Conductio*, trasciende más tarde en el Código de Napoleón y a los diversos códigos inspirados en él, reglamentado el Contrato asalariado junto con el Contrato de Obra bajo el título de "arrendamiento", trascendiendo inclusive a México, pues no fue sino hasta la legislación del primer Código Civil (1870), cuando se reconoció en la exposición de motivos que sería un atentado a la dignidad humana, llamar alquiler a la prestación de servicios personales, razón por la cual en ese mismo año se separó el trabajo del arrendamiento, pero quedando sin embargo los contratos de trabajo y obra juntos todavía.

Prosiguiendo con la breve referencia histórica y por lo que toca a los romanos concluiremos señalando que el funcionario romano presentaba ya muchas de las

características que hoy tienen los servidores públicos. Los recolectores de impuestos trabajaban como comisionistas, recibiendo una parte de lo recaudable, en este ejemplo se ve con claridad que originalmente los procedimientos civiles y mercantiles configuraron la calidad de algunos servidores públicos.

Con exclusividad o predominio religioso en un comienzo, por ejercicio de las principales funciones públicas por los pontífices y otros sacerdotes, Roma conoce pronto una serie de instituciones y de cargos públicos que van multiplicándose durante la República como consecuencia del ascenso político y social de los plebeyos, que, en sucesivas rebeliones, van conquistando su igualdad con los patricios.

Los cargos públicos, en gran parte provenientes de designaciones en asambleas públicas, se explican por algunos, en cuanto a su número exagerado, como consecuencia de existir muchos patricios ociosos y no menos plebeyos que anhelaban desempeñar tareas no manuales.

A la administración romana, corresponde, si no la exclusividad, sí la generalización de la venalidad y del cohecho en el desempeño de las funciones públicas, singularmente cuando el ejercicio tenía lugar en colonias o provincias alejadas de la misma Roma.

Se atribuye a Claudio el haber dado estabilización jerárquica al régimen de los funcionarios, que posteriormente ratificaron Adriano y Septimio Severo.

En algunos casos se implantó la sucesión en las funciones, origen de su patrimonialidad y de esa enfeudación de los oficios enajenados que todavía subsisten, al finalizar el siglo XX, en países progresistas, como Francia, y tras haber llevado a cabo la más sanguinaria y radical de las revoluciones antifeudales.

No obstante, la centralización imperial, que en el siglo III había implantado ya la separación de las funciones civiles y militares, cada gobernador de provincia tenía a sus órdenes unos 100 empleados; y cada vicario, 300. En ciertos casos, ese número de colaboradores subordinados fue rebasado ampliamente.

La administración romana se ocupaba de los impuestos, de los caminos, de las comunicaciones, de la justicia y, en lo militar, de conservar y ampliar el territorio del Imperio.

Los bárbaros, desde el siglo III, comienzan a conmovir las fronteras septentrionales del Imperio; y antes de concluir el siglo V terminan con el Imperio y con su burocracia.

Naturalmente, cuando los pueblos bárbaros se instalan en las penínsulas meridionales de Europa, en la Ibérica y en la Itálica, se mezclan con los núcleos romanos y asimilan cultura y sus instituciones, vuelve a renacer la burocracia, aunque menos numerosa, más local y algo más austera, por la menor distancia entre los monarcas y sus delegados superiores.

Asimismo, distinguieron además el mandato y los servicios profesionales, figuras que siguen contemplándose a la luz del Derecho Civil, en el Código respectivo, es decir, los servicios liberales, los Operae Liberales, se referirán a servicios altamente calificados de carácter artístico o científico y que excluyan toda tasación económica. Por último, el mandato se refería por lo regular a la realización de un acto (Mandati Gestorum).

1.3 En la Edad Media

El Dr. Mario de la Cueva en el libro titulado " El Humanismo Jurídico de Mario de la Cueva" Capítulo XXXI (La Situación Laboral de los Trabajadores Públicos) citando al autor Yves Saint-Jours explica que la función pública principió a desenvolverse en la Edad Media, acompañando los orígenes del Estado moderno, pues, "en la medida en que el poder real se extendía sobre los señores feudales, tuvo el rey que crear sus propios servicios", lo que a su vez requería de personas físicas que los desempeñaran.

Esta época de la historia se ve caracterizada por el surgimiento de las servidumbres, que es considerada como una forma de organización del trabajo que sigue inmediatamente a la esclavitud, el siervo es entonces un hombre que va a estar sujeto a un pacto a través del cual se obliga a prestar sus servicios, así como a la entrega de contribuciones en especie a un señor feudal quien a cambio brindaba cierta protección y seguridad en contra de grupos guerreros constantemente asediaban a quien trabajaba la tierra. En este orden de ideas el señor feudal se valía de los servicios del siervo y de la familia de éste, los que aplicaban su trabajo a las tierras del señor, a sus rudimentarias industrias y a la casa feudal; dedicando otro tiempo al cultivo de sus tierras a las cuales se encontraban arraigados.

Asimismo, en la Edad Media, el trabajo tuvo una nueva expresión en las grandes ciudades, con el surgimiento de gremios que regulaban el trabajo (con la caída del imperio Romano de Occidente) y con los que se creó una necesidad que se traduciría en un ordenamiento jurídico al trabajo, tomando ya como directrices los Derechos Humanos que mucho tiempo después se verían consagrados en la Revolución Francesa.

Más tarde, le sucedieron a éstos, otros acontecimientos como la Revolución Industrial en la que fueron pisoteados y vilmente ultrajados los derechos del trabajador y el surgimiento de las doctrinas marxistas que dan paso a la época contemporánea del

trabajo, pero que no vinieron a evolucionar el concepto que se tenía del trabajador como "alquiler de servicios".

En torno a lo expuesto, el Dr. Miguel Acosta Romero afirma: "Las leyes en algunos casos son una repetición del Corpus Iuris Romano, adaptadas a las palpitaciones políticas del momento y sujetas al interés individualista de quienes detentan los poderes que en rigor no pueden llamarse propiamente estatales tanto por su origen humano en la fuerza y el privilegio, como por lo disperso de su ejercicio. Los caracteres del servidor del rey, del príncipe y del Dux (Magistrado Supremo) se confunden con los de los servidores de todo señor feudal. En el medievo la función pública vino a ser un derecho privado de quien supo obligar a otros a prestarla. La función es clasicista y hereditaria."²

1.4. Siglo XVIII

Empieza a nacer en el siglo XVIII, el concepto de funcionario desligado de la casta.

La función pública deja de ser un privilegio y sus resabios oligárquicos y aristócratas quedan eliminados radicalmente con la Revolución Francesa.

"Las doctrinas liberales" o individualistas y en especial el mercantilismo, al robustecerse la posesión financiera del estado, le permiten y exigen al mismo tiempo la multiplicación de sus servidores, sin embargo, tales servidores no cuentan con las condiciones favorables que los particulares tienen, "empiezan a agremiarse", siguen obligados a permanecer dentro de la vieja concepción del honor de representar al

² ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1995. Págs. 27 y 28.

Estado y se hallan generalmente en peores condiciones que quienes sirven al comercio o a las primeras industrias.

El servicio público, hoy en día, presupone la existencia de atributos técnicos o personales.

2. ANTECEDENTES NACIONALES

2.1 Epoca Colonial

2.1.1 Leyes de Indias

Al igual que en Roma y otras partes del mundo, en la época precortesiana y aún a principios de la Colonia, en México existió la esclavitud y con esto la negación de la relación laboral, en la que se pudiera imputar obligaciones por parte de los patrones y conceder derechos a los trabajadores.

El esclavo era considerado como un objeto animal y que a lo más que podía aspirar sin llegar a exigir, era el alimento y techo, pero no propiamente una remuneración a su trabajo, más aún, el amo podía disponer inclusive de la vida del esclavo.

En la época de esplendor de la Gran Tenochtitlan y por lo que respecta a nuestro objeto de estudio, encontramos que Moctezuma dispuso que fuesen los hijos de los señores de México, Texcoco y Tlacopan quienes sirvieran en los cargos públicos, la intención de Moctezuma era la de ser servido por señores de sangre real para que sus mandatos fueran comunicados por bocas de magnates, ordenando inclusive que todos los que sirviesen en sus palacios, como pajes, camareros,

maestresalas y hasta los encargados de barrer pertenecieran a la nobleza. Esta auténtica aristocracia (atendiendo a la etimología de la palabra), se vio interrumpida por la conquista y la consecuente imposición española.

Con el advenimiento de la imposición española, quedó establecido como régimen de trabajo, la encomienda de indios; otorgamiento a los conquistadores por los servicios prestados al Rey, entregándose a cada conquistador un número determinado de indios para que le sirviesen y cultivasen las tierras que igualmente les habían sido concedidas. Así cada encomendero se convertía en un tipo de representante del Rey de España el que además de valerse de los servicios de éstos e impartir justicia, tenía también la obligación de instruirles o inculcarles la fe cristiana, conforme a las disposiciones que para tal efecto expidió la corona española. Surgen así las leyes de Indias, a instancias de los misioneros, quienes al parecer eran los únicos que se preocupaban por el bienestar de los indios y frenar los abusos de los encomenderos; este cuerpo normativo llegó a contemplar una percepción efectiva de salario, disposición que generalmente no se cumplía, pues de los informes del visitador Alfaro se desprende que en los casos que se pagaba al indio se hacía en especie, con bebidas embriagantes.

Las encomiendas decaen y finalmente por la Real Cédula del 12 de julio de 1720 se suprimen legal y formalmente. No obstante cuando cesan las encomiendas, el campesino es un hombre libre, pero que se encuentra vinculado perpetuamente a la hacienda debido a sus deudas.

Existieron en la Nueva España los gremios, con sus propias características y limitaciones coloniales, hubo gremios importantes de bordadores, zapateros, sederos y hasta maestros de escuela, prolongando su existencia hasta años después del

movimiento de independencia, sin embargo, el trabajo novohispano estuvo definido por perjuicios étnicos marcados.

Los mestizos como descendientes de españoles, debían tener los mismos derechos que ellos, pero se confundían en la clase general de castas, de éstas, las derivadas de sangre africana eran reputadas infames de derecho y todavía más por la preocupación general que contra ellas prevalecía. Sus individuos no podían obtener empleos, aunque las leyes no lo impedian, no eran admitidos a las órdenes sagradas; les estaba prohibido tener armas y a las mujeres de esta clase el uso de oro, sedas, mantos y perlas; los de la raza española que con ellas se mezclaban por matrimonio, cosa que era muy rara, sino en artículos de muerte, se juzgaba que participaban de la misma infamia; y lo que sería de admirar si los hombres y sus leyes no presentasen a cada paso las notables contradicciones, estas castas, infamadas por las leyes, condenadas por la discriminación racial y por las preocupaciones eran sin embargo, la parte más útil de la población. Los hombres que a ellas pertenecían, endurecidos por el trabajo de las minas, ejercitados en el manejo del caballo, eran los que provéían de soldados al ejército, no sólo en los cuerpos que se componían exclusivamente de ellos, como los pardos y los morenos de las castas sino también a los de línea y milicias disciplinarias del interior, aunque éstos según las leyes, debiesen componerse de la raza española, de ellos salían los criados de confianza en el campo y aún en las ciudades, ellos teniendo mucha facilidad de comprensión, ejercían todos los oficios y las artes mecánicas, y en suma puede decirse, que ellos eran de donde sacaban los brazos que se empleaban en todo. Careciendo de toda instrucción, estaban sujetos a defectos y vicios.

Tras el encuentro con las Indias, los Reyes Católicos previenen el trasplante de la organización y del derecho de Castilla a las tierras descubiertas.

Consecuencia de esto fue la constante actividad legislativa de los Reyes, que tomaron como punto de partida, el que el Derecho castellano había de regir en las Indias, por ello la legislación dictada para éstas cuidó sólo de adaptarlas a las situaciones que en cada momento y lugar se planteaban de lo que resultó su carácter eminentemente casuístico.

Por otro lado, fueron también poco frecuentes las leyes que se dictaron con carácter general para todas las Indias, siendo más bien lo normal que dichas leyes se refiriesen sólo a una provincia o a un lugar, esto es, a aquel en que se había dado el hecho que provocaba la medida.

En el sistema jurídico de la época, incluyendo al de las Indias (pues estas formaban parte de la Corona de Castilla), las leyes de ésta regían en aquélla como generales o comunes, las que se dictaban expresamente para el "Nuevo mundo" presuponian la vigencia de las castellanas, de tal forma, que si examinamos sólo aquéllas, se observará que no suponen un ordenamiento completo, ya que frente a las de Castilla, las de Indias eran leyes particulares o especiales.

Consecuentemente, en este orden de aplicación de leyes, se emplearon en primer lugar las dictadas para Indias y en su defecto como subsidiarias o supletorias las de Castilla.

Desde esta legislación de Indias arranca el origen de las disposiciones sobre la Función Pública, los funcionarios y eclesiásticos que actuaban en Indias cuidaron de informar al Rey no sólo sobre la marcha de sus propias actividades, sino incluso del estado general de aquéllos. Los altos funcionarios estaban obligados a informar al monarca sobre toda clase de materias y sobre la actuación de los restantes oficiales.

Estos cargos de verdadera importancia política (Oidor, Abogado de la Real Audiencia y otros) se reservaban por lo general a peninsulares (el de Virrey siempre). Eran medios de prestigio ciertísimo, más que nada por el poder que conferían y por el temor que inspiraban.

Felipe II ordenaba a la Cámara de Castilla en 1583 poner cuidado en la provisión de oficios. En las Indias sin embargo, las leyes se dictaban para un mundo diferente del peninsular, con situaciones y problemas distintos y sólo conocidos por los informes que obraban en la Corte. El desconocimiento de la realidad, las informaciones erróneas o tendenciosas y aún más un cierto idealismo en los gobernantes daban lugar, no pocas veces, a que el monarca dictase leyes que en abstracto parecieran justas y convenientes, pero para la amarga realidad de las Indias resultaban injustas y perturbadoras, lo que condujo a la postre al fracaso de las mismas, mostrándose toda su inaplicabilidad.

En efecto, la distancia de las colonias respecto de la metrópoli propició constantemente el manejo administrativo independiente del Virrey y la Audiencia y, por tanto favoritismos, localismos y corrupción.

Al respecto menciona el autor Rafael I. Martínez Morales lo siguiente: "En la citada recopilación de Leyes de los reinos de Indias, de manera sistemática se ordenaron las disposiciones emitidas, tratando con ello limitar el gran poder que gozaban los funcionarios de la Nueva España (la más grande burocracia hasta entonces conocida), al amparo de la lejana de residencia de la corona"³

Dicha legislación contemplaba las reglas para el desempeño de los empleados públicos, estableciendo la competencia de sus cargos, así como sus sueldos y otros beneficios.

³ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. 3o. y 4o. Cursos. ed. 2ª. Ed. Harla. México, 1997.p. 264.

Posteriormente, Felipe III condenó en 1614 con la inhabilitación y otras penas, al que emplease dádivas o promesas, por sí o por otra persona, con el fin de conseguir el empleo.

Carlos III, en 1785 señalaba la inoportuna consecuencia de postulantes a la Corte afirmando que "además de la confusión que ocasionan con sus importunidades en los ministros y oficinas, turban el servicio, abandonando uno de los destinos en que debieran estar cumpliendo con sus obligaciones, y otros, las labores y oficios en que se han criado, para buscar empleos que hagan infelices a sus familias". Ordenaba en consecuencia "atender a los que más se distinguieran e hicieran las solicitudes desde sus destinos denegando las que se hicieren personalmente".

Carlos IV, en 1799 y 1801 dispuso que o se admitiesen solicitudes "de mujeres e hijos de los pretendientes de empleos" (leyes 2a, 3a, 9a y 14 del Título XXI, L, III, Novísima recopilación).

Refiere el autor Rafael I. Martínez Morales "Mucho tuvo que ver en eso el sistema de venta de oficios con el que el soberano español se allegaba recursos, ya que los sueldos que percibían los funcionarios nombrados bajo este sistema, no compensaban el precio pagado por el cargo, de tal suerte que el atractivo para obtenerlo eran las prebendas e ingresos provenientes de corruptelas. Esto llegó al colmo de someter a la venta el de derecho a ser nombrado en el cargo, a la muerte o remoción del funcionario titular (futuras)"⁴

Sin embargo, las leyes dictadas por el Rey con su Consejo de Indias sobre los negocios referentes al Nuevo Mundo, sólo en muy pequeña parte encontraron aplicación. Tales eran las dirigidas a la Casa de Contratación de Sevilla, donde la

⁴ Idem.

mayoría se enviaban a efecto de ser cumplimentadas en las Indias. Las leyes que eran cuidadosamente elaboradas por el Consejo de Indias, no obstante, no remediaban los abusos que ahí se cometían.

De hecho se vivía en parte al margen de la ley, no tanto por un espíritu de rebeldía, como por el desconocimiento de lo que en ella se mandaba.

Desde el inicio de la acción colonizadora, la metrópoli, sabedora de las dificultades en lo concerniente a que sus instrucciones fueran cumplidas cabalmente por los funcionarios públicos asentados en el nuevo mundo, estableció los procedimientos para determinar la posible responsabilidad de éstos.

Uno público era la residencia, llamada así porque durante el se asignaba al funcionario residenciado el lugar donde debía permanecer, alejado de aquel en que había ejercido sus funciones, de las que se le separaba; se publicaban pregones convocando a todos aquellos que tuvieran algún agravio que el funcionario encáusado les hubiera hecho; el otro era la visita, éste era secreto, no afectaba a un solo funcionario, sino a todos los comprendidos en la visita, ninguno de ellos en particular sabía si le hacían cargos.

En el caso de la visita, era el Consejo de Indias el que, una vez analizada la sumaria que en sobre sellado le hacían llegar, emitía sentencia.

Este problema de desconocimiento de las leyes en las Indias, no estuvo exento en cuanto a disposiciones de Función Pública se refiere, por lo que poco en esta época, en cuanto a normatividad y características de la misma podemos señalar.

2.2. México independiente (1824-1917)

El primer siglo de nuestra Administración Pública estuvo caracterizado por una turbulencia en todos los aspectos, tanto políticos, económicos y sociales. En los primeros 50 años de vida independiente, en México cohabitan imperios, Repúblicas Federales, Repúblicas Centrales, tres Constituciones, numerosas Leyes Orgánicas y por si fuera poco hay Guerras con Francia y Estados Unidos, caudillos, cuartelazos, levantamientos y botín, constituyen el acontecimiento de la época.

Antes de la Independencia la ley del monarca era absoluta y la única válida: ningún funcionario del régimen español era elegido por los mexicanos, siendo todos nombrados por el Rey, quien jamás los escogía entre los indios o mestizos, y rara vez entre los criollos. Roto el vínculo de dependencia surge la lucha civil por dirigir los aspectos de la nueva vida independiente: Aduana, Hacienda, Política Exterior, Negocios Eclesiásticos y Fomento. Se empieza a discutir el problema de la igualdad legal entre los mexicanos.

En realidad, para nada estaba México peor preparado que para conseguir la libertad política cuando esta se produjo en 1821. Los pueblos indígenas que hallaron en nuestro territorio los conquistadores españoles tenían en algunos casos una organización social y política uniforme, o bien habían llegado al rígido extremo de gobiernos teocrático-militares; en unos y otros la masa popular nunca contó para nada, como no fuera para el trabajo esclavo o servil. La dominación española no hizo sino confirmar por otros tres siglos esta situación, en que un grupo pequeño dominaba a la inmensa mayoría, estando formando este grupo ahora por la jerarquía católica y la burocracia.

Se puede decir que el devenir histórico de la Administración de Personal al Servicio del Estado presenta desde entonces una serie de deficiencias, carencias y defectos, que se expresan como resultado de un largo proceso durante el cual, como analizaremos, se han emitido un conjunto de normas que no han sido aplicadas en la práctica, pues

no han terminado por adaptarse al comportamiento de los grupos humanos a quienes van dirigidas, dándose consiguientemente una falta de correspondencia entre la realidad y la ley.

2.2.1 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán en 1814.

A pocos años de iniciarse el movimiento de independencia de lo que posteriormente sería México, aparecieron los primeros esfuerzos para lograr una organización propia y autónoma que redimiera a quienes habían sido explotados, tanto económica como socialmente, durante los años del coloniaje.

Fue el conocimiento de la realidad que José María Morelos tenía, que se manifestaría cuando escribió sus Sentimientos de la Nación, que recoge su pensamiento socio-liberal. Este documento fue expedido en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, sirviendo de antecedente a la Constitución de Apatzingán.

Por iniciativa de José María Morelos y Pavón, el 15 de septiembre de 1813 se reúne en Chilpancingo el Congreso de Representantes de las Regiones liberadas. El 6 de noviembre, el Congreso formado por Letrados, Eclesiásticos y Abogados proclama formalmente la Independencia de México, rechazando la Monarquía y estableciendo la República, avocándose a discutir la promulgación de una Constitución apropiada a la Nueva Nación. El 22 de octubre del siguiente año, en Apatzingán fue proclamada la primera Constitución de la Nación Mexicana. Dicha Constitución se inspiró al igual que la Constitución Española de Cádiz, en las Constituciones Francesas de 1793 y 1795 de marcada concepción liberal moderna.

En la parte relativa a los funcionarios públicos decía (Artículo 26): "Los empleados públicos deben funcionar temporalmente y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada proveyendo a las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución".

Aunado a lo anterior el artículo 167 señalaba que era facultad del Supremo Gobierno el "deponer a los empleados públicos", mientras que el artículo 173 establecía la atribución de enviar "mensualmente al Congreso una nota de los empleados que estuvieren suspensos, y cada cuatro meses un estado de los ejércitos".

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

Por otra parte el Doctor Miguel Acosta Romero afirma: "En 1815 fue dada una circular del Ministerio de Hacienda: "Mandando a todos los que soliciten colocación en este ramo lo hagan por conducto de sus jefes respectivos, a quienes se les previene de dirección a toda instancia sin excusa alguna" ' 5

El autor Emilio O. Rabasa en su obra Historia de las Constituciones menciona: "Creó una importante institución como lo era el 'Tribunal de Residencia', que podía conocer las acusaciones que se hicieran en contra de los funcionarios del Congreso, del Supremo Gobierno, y del Supremo Tribunal de Justicia. Estos Juicios de residencia, deberían quedar resueltos en tres meses y, de no ser así, el acusado quedaría absuelto, Solamente podía prorrogarse el término por un mes cuando se admitía el 'recurso de suplicación'"6

⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op.cit. Pág: 30.

⁶ RABASA O. Emilio. Historia de las Constituciones Mexicanas. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994. pág. 12.

No obstante, la vida de nuestro primer texto constitucional es efímera. A finales de 1814 vuelve triunfante a España Fernando VII. A las pocas semanas declara abolida la Constitución de Cádiz y disueltas las Cortes. Del otro lado del Atlántico, Félix María Calleja que había sido nombrado Virrey desde el 4 de marzo de 1813 siguiendo los pasos del Monarca Español, suprime esta Constitución de Apatzingán, que en realidad nunca se había aplicado.

Ya bajo el virreinato de Calleja en 1818 se reglamentó el abono de sueldos de los empleados que gozaban de licencias temporales para restablecer su salud, siendo lo más destacado de estos años la prohibición a las personas que manejaban caudales de la Nación de disponer de ello, al igual que la imposición de penas a los funcionarios públicos que no cumplieran con algún decreto u orden del virrey.

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

Como es natural, la proclamación de la independencia política no terminaba con el proceso revolucionario, los antiguos insurgentes vuelven a unirse para retomarlo. El 22 de febrero de 1822 se instala un nuevo Congreso Constituyente, que quedó dominado por la Clase Media. Meses más tarde, bajo fuerte presión, Iturbide es coronado Emperador de México, la lucha del Congreso, se enlaza con el movimiento insurgente, que finalmente triunfa el 4 de octubre de 1824 al firmarse la Constitución.

La Constitución de Apatzingán no estuvo en vigor un solo día; sin embargo, fue un esfuerzo notable para institucionalizar la independencia.

2.2.2 Constitución de 1824

Esta carta magna de corte federalista, fue dictada siguiendo a la imperante en Estados Unidos de América, cuya influencia en el terreno de las ideas políticas se dejó sentir en toda el área y, gracias a la cercanía, particularmente en nuestro país mediante las logias de masones (yorquinos).

La Constitución mexicana de 1824 estableció en su artículo 50, fracción XXIII, la facultad del Congreso General para "crear o suprimir empleos públicos de la Federación, señalar, documentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones". Esta atribución del Congreso es recogida en su contenido básico en los documentos constitucionales que siguieron a la Carta Fundamental de 1824.

La facultad del Congreso para crear y suprimir empleos públicos, constituye una atribución de control del Poder Legislativo sobre los otros dos Poderes, de igual forma se puede señalar que esta facultad se traducía en una falta de seguridad en la permanencia en un empleo, pues este podía desaparecer por decisión congresacional.

Otro artículo importante sobre la relación jurídica de los empleados públicos con el Estado, es el artículo 110, que estableció en diversas fracciones interesantes facultades del Poder Ejecutivo sobre los trabajadores de la administración.

Así este artículo 110 consignaba como atribuciones del Presidente de la República las siguientes:

" I. ...

IV. Nombrar a los jefes de las oficinas generales de hacienda, a los de las comisarías generales, a los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno.

VII.- Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armado y milicia, y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.

VIII. Nombrar una propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito.

IX. Dar retiros, conceder licencias y arreglar pensiones de los militares conforme a las leyes.

X. ...

XX. Suspender de sus empleos hasta por tres meses y privar aún de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo a los empleados de la Federación, infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo".

Sobre la facultad que la Constitución de 1824, le reservaba al Poder Ejecutivo en la fracción XX del artículo 110 para acordar la destitución de los servidores públicos, el jurista Teodosio Lares, apuntaba sobre el particular, que se hacía necesario el distinguir entre las funciones amovibles, inmovibles y funciones de las cuales resultaban derechos adquiridos.

Sobre las funciones amovibles el jurista señaló que:

"Son administrativas, y tales deben ser por eso las de los ministros, procuradores generales, prefectos, subprefectos, y demás agentes principales, director y auxiliares de la administración, y lo mismo debe decirse de los médicos, cirujanos y farmacéuticos de los hospitales y casas de la beneficencia; geómetras e ingenieros designados para

el servicio de las obras públicas. La destitución o revocación de estos diversos agentes es un acto del Poder Ejecutivo propiamente dicho, y no pueden dar lugar a debate contencioso-administrativo; solo que la destitución o revocación debe ser hecha por la misma autoridad que tiene el derecho de nombrar o de instituir"⁷

Por último, el referido autor aborda la clasificación de las funciones de los empleados cuyo nombramiento a su juicio hace presumir un derecho de propiedad sobre el cargo, en tal sentido señaló: "Los empleos de que hablamos son aquellos auxiliares y de pura ejecución, que absorbe la vida y todas las facultades de los empleados, y que casi se confunden con las profesiones ordinarias. Ellos como observa bien Macarel, exigen una educación especial, y dirigida exclusivamente a su objeto: los oficiales u oficinistas que los sirven, contraen enlaces, sin más seguridad que la de su empleo... Este medio, esta condición, es su propiedad, es su derecho..."⁸

De lo anterior, se desprende que aquellos cargos a los que en la primera mitad del siglo XIX, se les llegó a atribuir la generación del derecho de propiedad a favor de los empleados que los ocupasen, hoy día esos cargos caen en la categoría de empleos de base, con la tutela y reconocimiento de derechos.

Se puede concluir que las ideas expuestas por Teodosio Lares, son quizás las primeras argumentaciones doctrinales que buscan llevar el derecho administrativo a esa compleja relación jurídica que tiene como sujetos al Estado y sus empleados.

Para terminar con las consignaciones sobre la materia, plasmadas en nuestra Constitución de 1824, dejamos constancia de la facultad del Consejo de Gobierno para "aprobar el nombramiento de los empleados que designa la atribución IV del artículo 110" (artículo 116, fracción V de la Constitución de 1824).

⁷ LARES, Teodosio, Lecciones de Derecho Administrativo, UNAM, México, 1978, págs. 47 - 48.

⁸ *Ibidem*. Pág. 49.

De igual forma, nos interesa mencionar la fracción XX del artículo 110 de la citada Carta Magna que estipulaba la suspensión de los empleos hasta por tres meses y la privación de la mitad de sueldos a los empleados de la Federación infractores de las órdenes o decretos.

Sin embargo, el año más intenso en cuanto a disposiciones relativas a los servidores públicos fue 1835, ya que durante ese año se promulgaron entre otras: la Ley sobre Pensión que deben disfrutar los empleados diplomáticos cuando cesen en su cargo y una ley relativa al sueldo que disfrutaría el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los Consejeros, los Senadores y Diputados. Ese mismo año la Secretaría de Hacienda ordena que sólo se abone un sueldo a los empleados públicos aunque sirvan en dos destinos.

Es característica de esta etapa de la vida nacional, la abundancia de disposiciones expedidas con respecto de los empleados públicos. La falta de integración y sistematización de aquéllas impidió un tratamiento uniforme de todos los casos, para regular las relaciones laborales de la burocracia en general.

2.2.3 Bases y Leyes Constitucionales de 1836

No debemos olvidar que con la abrogación de la Constitución de 1824, y con la promulgación de dichas leyes, mejor conocidas como las siete leyes, también se modificó el sistema federal, retornando al centralismo y adicionando a los tres poderes establecidos, un cuarto, el supremo poder conservador encargado de vigilar la actuación de los demás e intervenir en los conflictos que se suscitarán entre el legislativo y el ejecutivo.

En lo que se refiere a los empleados públicos en general, la primera ley señalaba requisitos en cuanto al origen para desempeñarse como tales, los cuales consistían en:

- ◆ ser nacidos en territorio nacional y de padre mexicano (por nacimiento o naturalización);
- ◆ haber nacido en el extranjero de padre mexicano por nacimiento o naturalización, siempre y cuando se apeguen a lo prevenido por la ley en ambos casos;
- ◆ haber nacido en territorio nacional de padre extranjero, permanecer en él hasta la época de disponer de sí, dando el aviso correspondiente (es decir, haber optado por ser súbdito mexicano), y
- ◆ ser naturalizado conforme a las leyes; además, se prohibía pagar dos sueldos a aquellos empleados que ocupaban dos cargos públicos. Mediante circular, del 27 de febrero de 1838, se determinó que dada la situación económica del gobierno, se pagaría a los empleados públicos sólo la mitad de sus sueldos.

En la segunda de las siete leyes, se establecía un sueldo de seis mil pesos anuales para cada uno de los miembros del supremo poder conservador (eran cinco propietarios y tres suplentes), así como los requisitos para ocupar el cargo, tales como ser mexicano por nacimiento, edad no menor a los 40 años, haber ocupado alguno de los puestos enumerados (presidente o vicepresidente de la república, secretario de despacho, senador o diputado, o bien magistrado de la suprema corte) y percibir una renta anual no menor de tres mil pesos.

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

Falta

Página

26 |

sujeción en los primeros, a la aprobación del Senado, y en estos últimos, a la Cámara de Diputados, según prescriben los artículos 52 y 53 de la tercera ley constitucional.

XIV. Nombrar para todos los demás empleos militares y de las oficinas, con arreglo a lo que dispongan las leyes.

XV. Intervenir en el nombramiento de los jueces e individuos de los tribunales de justicia, conforme a lo que establece la quinta ley constitucional.

XVI. Dar retiros, conceder licencias y pensiones, conforme lo dispongan las leyes.

XVII. ...

XXIII. Suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos, y en el caso de que se crea debérseles formar causa, pasará los antecedentes al tribunal respectivo".

Al igual que en la etapa anterior, abundaron disposiciones de la más diversa naturaleza (leyes, decretos, circulares, etc), que regulaban las relaciones del gobierno con sus trabajadores, especialmente la materia de sueldos. Este periodo se caracteriza por la carencia de una elemental sistemática jurídica.

2.2.4 Constitución de 1857

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

"Artículo 72. El congreso tiene la facultad:

I. ...

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

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

XIII. ...

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

De igual importancia para el presente estudio, resulta la atribución que el artículo 74 le reservaba en su fracción III a la diputación permanente, para que ésta aprobara en su caso los nombramientos a que se refiere el artículo 85, fracción 3a "

Por su parte, el propio artículo 85 consignaba las facultades y obligaciones del Presidente de la República, dentro de las cuales encontramos las siguientes:

I. ...

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

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

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

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

Por otra parte, nuestra Carta Fundamental del 57 dedicó su título IV artículos 103 al 108 a la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Así, el artículo 103 del documento de 1857 establecía que ningún empleado del Estado por elevado que fuera su investidura podía quedar ajeno a la responsabilidad penal que surgiera por la comisión de un delito, sin embargo tal responsabilidad penal sólo podía iniciarse una vez desafuero el funcionario que gozará del derecho constitucional.

Un punto interesante del artículo 103 es el que atañe a la responsabilidad del Presidente de la República el cual sólo podría ser acusado por delitos graves de orden común, por el de traición a la patria, violación expresa de la constitución y ataque a la libertad electoral. Sobre el particular podemos acotar siguiendo las ideas sostenidas por el jurista invocado que el código penal entonces en vigor, no establecía en comparación con su antecesor la distinción entre delitos graves y no graves, sino que consignaba los ilícitos en delitos en estricto sentido y en faltas, ambos ilícitos motivo de la jurisdicción de los mismos tribunales.

Por su parte, el artículo 104 de la Constitución de 1857 consagraba el desafuero del funcionario presunto responsable, desafuero que hoy se conoce como requisito de procedencia.

Correlativo a tal desafuero, el artículo 1043 del código penal entonces en vigor decretaba la destitución del empleo, y el pago de multa contra todo juez o magistrado que por causa de delitos comunes proceda contra los funcionarios de que habla el artículo 103- Senadores, Diputados, Ministros de la Corte y el Presidente de la República sin que se preceda la declaración afirmativa a que se refiere el artículo 104.

El artículo 105 de la Constitución de 1857 hacía referencia a los órganos encargados de conocer el procedimiento por los que entonces se llamaban delitos oficiales y que hoy identificamos como responsabilidad política.

De esta forma la constitución del 57 establecía la facultad de la Cámara de Diputados para actuar como órgano instructor mientras que la Cámara de Senadores actuaría como órgano de sentencia.

Pasando al artículo 106 de la Constitución de 1857, éste consignaba que "pronunciada una sentencia por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto"

El artículo 107 de la Constitución de 1857 establecía que "la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después".

La prescripción anterior buscaba impedir el uso excesivo y quizá absurdo de la responsabilidad oficial por los partidos y facciones antagónicas, pues el artículo 11 de la Ley de Responsabilidades de 1870 consagraba que los delitos, faltas u omisiones oficiales producían acción popular.

Por último el artículo 108 de la Constitución de 1857 establecía que "en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público".

Este artículo fortalecía el principio constitucional de igualdad de los ciudadanos frente a la ley.

2.3 Época Contemporánea (1917-1990)

La Constitución, en su texto original de 1917, no previó la regulación de las relaciones de trabajo, entre el Estado y sus servidores; es más, el artículo 123 preveía que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, podrían legislar en

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

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

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

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue en el sentido de que se excluyera a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 constitucional, ya que éste fue creado para "buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen".

En su origen, el texto del artículo 123 constitucional, preveía que las legislaturas de los Estados serían las que promulgarían las leyes reglamentarias de dicho artículo y de esta forma, de 1917 a 1929, se promulgaron diversas leyes laborales en las entidades federativas. De esa legislación cabe resaltar la de los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo y Puebla, que incluía en su reglamentación a los trabajadores de dichas entidades federativas y municipios. Algunas otras leyes excluyeron expresamente a los servidores públicos, como fueron la de los Estados de Tabasco, Veracruz y Yucatán.

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

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad...

X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Única, en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución".

2.3.1 Constitución Política de 1917

Con el propósito de lograr un mayor entendimiento de la regulación jurídica de la relación Estado- Trabajadores, es pertinente conocer brevemente el origen y evolución del artículo 123, ya que de no precisarse se caería en el error de crear una idea incompleta de lo que se desea exponer.

2.3.1.1 El original artículo 123 y el Proyecto Rouaix

El maestro Alberto Trueba Urbina expone que:

"El origen del artículo 123 se encuentra en el dictamen y primera discusión del artículo 5º, que adicionó este precepto con las siguientes garantías obreras: jornada máxima de 8 horas, prohibición del trabajo nocturno industrial para niños y mujeres y descanso semanal, expresándole en el cuerpo del mismo documento que otros principios de idéntica naturaleza, como igualdad de salario para igualdad de trabajo, derecho a indemnización por accidentes profesionales, etc., contenidos en la iniciativa de los diputados Aguilar, Jara y Góngora, debían incluirse como normas del Código obrero

que expidiera el Congreso de la Unión en uso de la facultad que le otorga la fracción X del artículo 73 del proyecto de Constitución.⁹

El proyecto presentado por Pastor Rouaix a la Asamblea de Querétaro, sirvió de manera preponderante a la estructuración definitiva del artículo 123. Este trabajo, por confesión expresa de Macías y otros diputados constituyentes, encontró su inspiración en las legislaciones extranjeras, tales como la estadounidense, inglesa y belga, principalmente, más avanzadas de su tiempo, y aunque el proyecto Rouaix sufrió ciertas modificaciones, relativas a la adaptación de algunas instituciones a nuestro medio socio político en relación a otros países donde ya operaban las mismas de manera eficiente, lo cierto es que dicho proyecto y, como consecuencia, el artículo 123 resultaron ser una copia del derecho del trabajo de aquella época.

El artículo que presentó Rouaix es el siguiente:

"Art. (Sin número) El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados al legislar sobre el trabajo de carácter económico, en ejercicio de sus facultades, deberán sujetarse a las siguientes bases:

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas en los trabajos de fábricas, talleres y establecimientos industriales, en los de minería y trabajos similares, en las obras de construcción y reparación de edificios, en las vías ferrocarrileras, en las obras de los puertos, saneamientos y demás trabajos de ingeniería, en las empresas de transporte, faenas de carga, labores agrícolas, empleos de comercio y en cualquiera otro trabajo que sea de carácter económico.

⁹TRUEBA URBINA, Alberto. "El Nuevo Artículo 123" Ed. Porrúa, México, 1962, página 35.

II. La jornada de trabajo nocturno será una menos que la diurna, y estará absolutamente prohibida de las diez de la noche a las seis de la mañana para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años, en las fábricas, talleres industriales y establecimientos comerciales.

III. Los jóvenes mayores de doce y menores de dieciséis, tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso cuando menos.

V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente del parto, disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por su contrato. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador, será el que se considere bastante, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia.

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

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

IX. La fijación del tipo de salario mínimo se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado.

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

XI. Cuando por circunstancias extraordinarias deban autorizarse las horas de jornada se abonará como salario por tiempo excedente, un ciento por ciento más de los fijados para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas ni de tres días consecutivos. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad no serán admitidos en esta clase de trabajos.

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otro centro de trabajo, que diste más de los dos kilómetros de los centros de población, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que serán equitativas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejecución de la industria o trabajo que ejecuten; por lo tanto los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente la incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV. El patrono está obligado a observar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y los patronos, las huelgas y los paros.

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando, empleando medios pacíficos, lleven por objeto conseguir el equilibrio entre los factores capital y trabajo, para realizar la justa distribución de los beneficios. En los servicios de interés público será obligatorio para los huelguistas dar aviso con diez días de anticipación al Consejo de Conciliación y Arbitraje del acuerdo relativo a la suspensión del trabajo.

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación del Consejo de Conciliación y Arbitraje.

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de un Consejo de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno.

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado a virtud del escrito de compromiso, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto.

XXII. El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, descendientes, ascendientes (padres, hijos) o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

XXIII. Los créditos de los trabajadores que se adeuden por salarios o sueldos devengados en el último año y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o quiebra.

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos o de sus asociados o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrán exigir a los miembros de su familia.

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

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

a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva dada la índole del trabajo.

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de los Consejos de Conciliación y Arbitraje.

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

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

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

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

g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despido de la obra.

h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVII. Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular.

"XXVIII. Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas a los trabajadores, cuando éstos las adquieran en propiedad en un plazo determinado."¹⁰

Al proyecto presentado por Rouaix, la comisión dictaminadora, a más de suprimirle los párrafos señalados, les agregó otros, lo cual completó las ideas y las mejoró. La comisión denominó al título VI, que comprendía el artículo que Rouaix había presentado a la referida comisión hasta ese entonces sin número, el cual hemos transcrito, "Del trabajo y la Previsión Social" y cambió el encabezado de lo que ahora es el artículo 123.

Los agregados de la comisión fueron: En la fracción II: "Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis." En la fracción VI: "En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como lo indica la fracción IX." En la fracción XII, una frase intermedia y el párrafo último: "Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayores de cien, tendrán la primera obligación mencionadas." En la fracción XIII. "Queda prohibido en todo centro de trabajo el

¹⁰ Cfr. DELGADO MOYA, Rubén. El Derecho Social del Presente. "Derecho al Trabajo, al Capital y a los Instrumentos de Producción, Distribución y Consumo." Ed. Porrúa, México, 1997. Págs. 294-298.

establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar." En la fracción XVIII: " Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno."

En la fracción XXI: " Si la negativa fuere de los trabajadores se dará por terminado el contrato de trabajo." En la fracción XXIV: "No serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes."

Además, la comisión agregó dos fracciones:

"XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante."

"XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que serán inalienables; no podrán sujetarse a gravámenes reales, ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia, con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios".

Y el artículo transitorio decía: "Quedan extinguidas de pleno derecho las deudas que por razón de trabajo hayan contraído los trabajadores hasta la fecha de esta Constitución, con los patronos, sus familiares e intermediarios."

Es así como en esta forma, con la mezcolanza del proyecto Rouaix y las reformas que al mismo hiciera la comisión dictaminadora, surgió el original artículo 123 constitucional.

Cabe destacar que el maestro Rubén Delgado Moya, en torno al punto que nos ocupa manifiesta: "Es, por tal motivo, un dispositivo legal que chocó frontalmente con el derecho emanado de la revolución de 1910... y, no obstante, dicho numeral, de por sí ya contrarrevolucionario, al través de sus múltiples reformas, ha ido adquiriendo mayores dosis del mencionado derecho tradicionalista"¹¹

2.3.2. Acuerdo Presidencial de 1934.

Los antecedentes normativos más serios del Derecho Burocrático deben considerarse a partir de la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1931, la que en su artículo segundo indicaba: "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan".

El Gral. Abelardo L. Rodríguez propone y decreta, el 12 de abril del propio año en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil" con vigencia hasta el 30 de noviembre de ese año. Este fue el primer intento serio de reglamentación y reconocimiento de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aunque se convirtió en un simulacro de un proteccionismo que no otorgaba. Protegía a los trabajadores eventuales y a los supernumerarios, otorgaba prestaciones y recompensas, también preveía los ascensos y en su capítulo VI detallaba obligaciones, sanciones y derechos. Tuvo una vigencia limitada de ocho meses. Con respecto al servicio prestado y la vinculación jurídica, sostenía su carácter administrativo, al establecer "el Estado es el único que debe vigilar que se asegure el interés general y las ventajas de los propios servicios públicos. Correlativamente el sistema reconoce derechos a los trabajadores, que en ningún caso se deberán oponer al interés general. El nombramiento descansa en un acto de soberanía", en la que nada interviene la voluntad del funcionario.

¹¹ Ibidem, Págs. 311 y 312.

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 referidas 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 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.

2.3.3 Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 5 de diciembre de 1938.

Durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas se expidió el "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión". El estatuto se aplicaría exclusivamente a los trabajadores de la Federación, porque no se podía ir más lejos,

pues nuestro sistema federal no permite que los poderes centrales intervengan en la estructuración de los locales. El 5 de noviembre de 1938, el Poder Legislativo Federal aprobó la iniciativa, que quebró la historia del problema que venía del siglo pasado y provocó la derogación del artículo segundo de la Ley Federal del Trabajo de 1931. El 4 de abril de 1941, el nuevo presidente, Manuel Ávila Camacho, sin modificar los principios fundamentales, promulgó el nuevo estatuto que había sido aprobado por el Poder Legislativo.

Los principios esenciales de los estatutos, cuya influencia ha sido de suma importancia sobre nuestro derecho laboral, son los siguientes:

a) Las relaciones entre el Estado y los trabajadores públicos serían relaciones de trabajo, solución que implicaba que el problema salía del marco del derecho administrativo, b) Por resolución expresa del artículo segundo, la relación de trabajo no se reputaba de naturaleza contractual, sino, así creemos se deducía del contexto de las disposiciones, era un acto-condición. c) Se reconoció el derecho de los trabajadores públicos a formar sindicatos, pero se sujetó a dos limitaciones que consideramos graves: sindicación única en favor del grupo mayoritario y libertad de ingreso, pero, una vez efectuado, el trabajador, de conformidad con el artículo 47 del estatuto de Ávila Camacho, " ya no podría dejar de formar parte del sindicato, salvo expulsión". d) Los dos estatutos abrieron el camino a la discusión de las condiciones de trabajo, pero su fijación se haría por el titular de la unidad burocrática; sin embargo, los trabajadores podían acudir en revisión ante el Tribunal Federal de Arbitraje. e) Las cuestiones económicas, concretamente la fijación de los montos de los salarios, no estarían sujetas a debate, pues, según nuestro sistema constitucional, su determinación competía al Poder Legislativo. f) Es interesante relevar que los estatutos se declararon en favor de la estabilidad en el trabajo. g) También se reconoció el derecho de huelga, pero con una fuerte limitación: como no estaría a debate la fijación de los salarios,

tampoco podría ejercerse el derecho de huelga para esa finalidad; la huelga sería únicamente procedente para conseguir el cumplimiento del estatuto o el pago de los salarios. h) Por último, se creó el Tribunal Federal de Arbitraje, paralelo a las Juntas de Conciliación y Arbitraje y con funciones semejantes.

3. SURGIMIENTO DEL APARTADO B. DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (5 DE DICIEMBRE DE 1960)

Los estatutos de Cárdenas y Ávila Camacho habían resuelto parcialmente los problemas de la vieja función pública, pero en el orden jerárquico del derecho mexicano se encontraban en condiciones de inferioridad respecto del derecho general del trabajo, cuya base era nada menos que el artículo 123 de la Constitución. Acertadamente se sostuvo que la Ley Federal del Trabajo de 1931 era una ley constitucional, pues derivaba materialmente de las normas contenidas en la Declaración de Derechos Sociales, y desde el punto de vista formal, de su párrafo introductorio y del artículo 73, fracción X de la Carta Magna, que autorizan al Congreso de la Unión para expedir leyes del trabajo.

El presidente Adolfo López Mateos, en 1959 envió al Poder Legislativo un proyecto para adicionar el artículo 123 con un apartado "B", que contendría la Declaración Constitucional de los Derechos Sociales de los Trabajadores Públicos. Dicho apartado establece los derechos constitucionales burocráticos sobre jornada de trabajo, descansos, vacaciones, salario, designaciones, escalafón, suspensión, cese, derecho de asociación, seguridad social y conflictos laborales. La referida adición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960.

La exposición de motivos de la iniciativa de reformas que adicionó al artículo 123 constitucional apartado "B" señalaba lo siguiente: " Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de ahí que deba ser siempre legalmente tutelado".

De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.

3.1 Antecedentes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Como ya se ha mencionado fue hasta el año de 1960 la creación del apartado B del Art. 123 constitucional, dando lugar a que tres años más tarde, en diciembre de 1963 se expidiera su Ley Reglamentaria; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, homóloga a la del apartado A, Ley Federal del Trabajo.

Aunque si bien es cierto que la nueva Ley seguía la línea y principios marcados en el Estatuto que le había precedido, también lo es que reconoce nuevos derechos en favor del Servidor Público, se le reconoce como trabajador y el derecho a indemnización, infiriéndose que será igual a la prevista por la Ley Federal del Trabajo Reglamentaria del apartado B, aplicada supletoriamente.

La ley misma en un principio no hace una reglamentación propia, diferente y exclusiva para los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que existen muchas lagunas todavía en esta ley. El artículo 11 de la actual ley señala: "En lo no previsto por esta Ley o Disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente y en su orden la Ley Federal del Trabajo..." y así menciona otros compendios de normas que se aplicarán en lo no previsto, pero considerando que existen infinidad de situaciones no previstas en la Ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, así podríamos afirmar que para el manejo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es imprescindible el manejo de la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado "A" del mismo 123 y los criterios jurídicos emanados del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Esta ley se publicó en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1963, siendo Presidente de la República, el Lic. Adolfo López Mateos y concluía señalando en sus artículos transitorios... que entraría en vigor al día siguiente de su publicación y que asimismo abrogaba de esta manera "El Estatuto" de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, derogándose las disposiciones que se opusieran a la nueva ley, con excepción de aquéllas dictadas en favor de los veteranos de la revolución.

3.2 Antecedentes de la Prestación de Servicios Profesionales.

El Código napoleónico siguió el criterio del Derecho Romano y consideró la prestación de servicios profesionales como una especie del contrato de arrendamiento de servicios.

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

servicios que podían prestar los animales y aun las cosas inanimadas. En vista de ello, estimó dicho ordenamiento que la prestación de servicios en general no debía considerarse como un arrendamiento de servicios, sino que tenía más semejanza con el mandato, pues aunque en éste la actividad era de un rango moral superior, de todas maneras en uno y otro contrato se trataba de la actividad humana como objeto de contrato y ambos tenían el carácter de "intuitu personae" por lo que hace al mandatario y al que presta los servicios.

Por esta razón el Código de 1870 reglamentó la prestación de servicios en general no enseguida del arrendamiento de bienes, sino inmediatamente después del mandato, pero no dedicó disposiciones en particular a la prestación de servicios profesionales.

El Código civil de 1884, dentro de las pocas innovaciones que introdujo, consagró, por una parte, una reglamentación especial al contrato de prestación de servicios profesionales (Arts. 2406 a 2415); pero, por otra parte, ya no sólo lo asemejó al mandato, sino que lo consideró como una especie de él, estableciendo además, que las disposiciones relativas al mandato serían normas supletorias del contrato de prestación de servicios profesionales (Art. 2406).

El Código Civil de 1928, de acuerdo con las ideas de Planiol y de Demogue, distinguió el contrato de prestación de servicios profesionales, como un contrato diferente del de mandato, dotando a uno y otro de una especial reglamentación propia, dado que en el mandato, el objeto son siempre actos jurídicos y el mandatario actúa en nombre o por lo menos por cuenta del mandante, en tanto que el profesionista realiza actos materiales y no actúa en nombre o por cuenta del cliente, sino simplemente ejerce su profesión.

Sin embargo, aun en el actual Código civil subsiste la posibilidad de involucrar el contrato de mandato dentro de un contrato de prestación de servicios profesionales, cuando aquél se confiere a un profesionista que ofrece al público sus servicios y dicho profesionista no rehusa tal mandato dentro de los tres días siguientes a la fecha en que tuvo conocimiento de la existencia de éste.

CAPITULO II

CONCEPTOS GENERALES

En el capítulo I hemos expuesto la realidad jurídica tanto pasada como presente emanada de las leyes fundamentales que han regido y rigen en nuestro país.

En este segundo capítulo expondremos los conceptos básicos que se desprenden de la relación jurídica del Estado con sus trabajadores; es decir los conceptos de Relación Jurídica, Relación de Trabajo, Contrato de Trabajo, Estado, Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, Legalidad, Ilegalidad, Honorarios, Nombramiento, Funcionario Público, Empleado Público, Servidor Público, Trabajador, Trabajador al Servicio del Estado, Profesor, Cliente, Patrón y Titular.

Y como bien señala el maestro Carlos A. Morales¹², la conceptualización se aproxima más a la voluntad doctrinal que a la realidad normativa. Pese a ello habremos de desarrollar ésta parte conceptual, procurando no despegarnos de nuestro objeto de estudio.

2.1 Relación Jurídica

La idea de relación jurídica como vínculo que une al hombre con algo o con alguien, ha estado presente desde la antigüedad, pues tal y como señala Juan Carlos Smith, "cuando Aristóteles sentó la premisa especulativa de que el hombre es un ser sociable por naturaleza, introdujo ya en el ámbito de las ciencias humanas, la idea de relación"¹³

¹² Cfr. MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ed. Porrúa, México, 1995, Pág. 71.

¹³ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Ed. Driskill, T. XXIV, Buenos Aires, 1967, pág. 556.

Más tarde, cuando Ulpiano define a la justicia como la "constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho" esta reconociendo que "la función relacional de la justicia llevaba implícito el reconocimiento del poder que tenía un individuo facultado para exigir al sujeto obligado el cumplimiento de una obligación" ¹⁴ Se introduce así la idea de lo jurídico en la relación.

Para Tomás de Aquino la relación jurídica constituyó un medio de promoción de la igualdad a través de la justicia.¹⁵

Entre tanto, para el jurista Savigny, la relación jurídica es una vinculación entre dos o más personas determinada por una norma jurídica, para él los elementos de la relación jurídica son: "En primer lugar, una materia, es decir, aquella relación en sí misma; y en segundo lugar, la determinación jurídica de esta materia.

El primer elemento puede ser designado como el elemento material de la relación jurídica; el segundo, como el elemento formal, es decir, aquello por lo que la relación jurídica de hecho toma el carácter de forma jurídica [o sea el acto jurídico]"¹⁶

Para el maestro Rafael de Pina, los elementos de la relación jurídica son tres: sujetos, objetos y relación jurídica.¹⁷

Los sujetos son las personas físicas o morales que se vinculan en la relación, los objetos son los motivos y los fines que se pretenden lograr con la relación y el acto jurídico es de acuerdo a Bonnecase:

¹⁴ Cfr. MORALES PAULIN, Carlos A. Op.cit. pág. 75.

¹⁵ *Ibidem*. Pág. 76.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Cfr. MORALES PAULIN, Carlos A. Op.cit. Pág. 76.

"Una manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo consiste en engendrar, con fundamento en una regla de derecho o en una institución jurídica, a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente y general o, por el contrario, un efecto de derecho limitado, relativo a la formación, modificación o extinción de una relación jurídica" ¹⁸

En el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual se define a la relación jurídica como "Todo vínculo de Derecho entre dos o más personas, o entre una de ellas al menos y una cosa corporal o incorporeal, con trascendencia en el ordenamiento vigente". ¹⁹

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

Es de destacar, que siendo el acto jurídico una manifestación de voluntad reconocida por el derecho, ya en el Código Civil se reconoció en su artículo 25 fracción I que "la Nación, los Estados y los Municipios" son personas morales, que conforme al artículo 26 del mismo ordenamiento, "pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución".

Esto es importante pues los sujetos de la relación jurídica que motiva éste estudio son el Estado y sus empleados, aunque el maestro Mario de la Cueva señaló que la relación jurídica laboral:

¹⁸ Citado por GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, ed. 37a. Ed. Porrúa. México, 1985, pág. 184.

¹⁹ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico Derecho Usual. Tomo VII. ed. 21a. Ed. Heliasta. Buenos Aires, Argentina, 1989, Pág. 117.

"Nació en la Asamblea constituyente sin conexión alguna con el viejo derecho civil, sino al contrario, como un derecho cuyas bases se encontraban en una decisión fundamental del pueblo y cuya misión consistía en superar en beneficio del hombre, una solución esclavista que hundía sus raíces en la historia hasta llegar a la solución esclavista de la locatio conductio operarum de los jurisconsultos romanos" ²⁰

2.2 Relación de Trabajo

Se denomina relación de trabajo "al tratamiento jurídico de la prestación de servicios por una persona a otra, mediante el pago de un salario, con independencia del acto que haya motivado la vinculación laboral" ²¹

Mario de la Cueva describe a la relación de trabajo como la "situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud del cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de Derechos Sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias" ²²

El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo le reconoce realmente los mismos efectos al contrato que a la relación de trabajo. Es más, casi los identifica, como consecuencia de la naturaleza tutelar del derecho social. Por lo que se deduce que la relación no sustituye al contrato de trabajo, sino que lo complementa.

²⁰ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. ed. 5a. Ed. Porrúa. México, 1978, pág. 182.

²¹ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Op.cit. Tomo X, pág. 2769

²² Citado por DE BUEN LOZANO, Nestor. Derecho del Trabajo. Tomo I. ed. 10a. Ed. Porrúa. México, 1997. Pág. 567.

Las fracciones XXI y XXII del apartado A del artículo 123 de la Constitución emplean la expresión "contrato de trabajo"; la fracción VII del apartado B utiliza, como arranque de la relación laboral, el vocablo designación, puesto que en el ámbito del trabajo burocrático lo que existe es el nombramiento (que definiremos más adelante), no el contrato de trabajo.

En el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo encontramos la presunción de la relación de trabajo; hasta que alguien preste un trabajo personal y que alguien lo reciba, porque en los términos del artículo 26 de la Ley Federal del Trabajo, la falta de expresión escrita de la prestación de los servicios (arts. 2 y 25 LFT), "no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo... pues se imputará al patrón la falta de esa formalidad".

La relación de trabajo es la propia realización de las condiciones necesarias para que existan las mutuas obligaciones entre las partes patrón-trabajador. En efecto cuando ya sea por contrato verbal o por la inclusión del trabajador en los términos de la contratación colectiva, aquél presta los servicios de su especialidad, aparecen las condiciones esenciales de: a) Servicio personal, b) Subordinación y c) Derecho a percibir el salario y la correctiva obligación de pago del mismo. Como esta relación no esta sujeta a la voluntad de las partes, sino en las normas creadas por la ley o la contratación colectiva, no puede afirmarse que exista un contrato en el sentido exacto de la palabra, sin embargo, se han creado obligaciones mutuas y ellas son las que constituyen los elementos de la relación de trabajo.

2.3 Contrato de Trabajo

La palabra contrato proviene del latín "contractus", cuyo significado es estrechar, unir, hacer pacto; es decir, se refiere a la unión de voluntades para crear una situación específica.

Gramaticalmente se puede definir al contrato como "acuerdo o convenio que obliga entre partes a cosa determinada y para cuyo cumplimiento pueden ser legalmente compelidas". Nuestro Código Civil del Distrito Federal dice: "Artículo 1792. Convenio es el Acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones" y "Artículo 1793.- Los convenios que producen o transfieren obligaciones o derechos toman el nombre de contratos".

La fijación de las normas y condiciones de trabajo por las partes, hizo que se trasladara a la materia laboral el instrumento jurídico que es el contrato, esa fijación de condiciones parecía llenar las características precisas de un contrato, ya que aunaba a la existencia de la voluntad de las partes y su consentimiento, teóricamente en igualdad de condiciones, el hecho de ser sinalagmático, oneroso, conmutativo, personal y de tracto sucesivo.

El término Contrato de Trabajo fue usado por primera vez a fines del Siglo XIX por los Economistas. En marzo de 1900 fue acogido por una Ley en Bélgica y casi inmediatamente después en Suiza y Francia.

El autor Guillermo Cabanellas lo ha definido como "Aquel que tiene por objeto la prestación continuada de servicios privados y con carácter económico y por el cual una de las partes -el patrono, empresario o empleador- da una remuneración o recompensa a cambio de disfrutar o de servirse, bajo su dependencia o dirección, de la actividad profesional de otra, denominada el trabajador"²³

²³ CABANELLAS, Guillermo. Op.cit. Tomo II, pág. 351

El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, define al Contrato de Trabajo como "Aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal, subordinado, mediante el pago de un salario". Es decir, queda así claro que el contrato de trabajo solamente podrá celebrarse por una persona física, el trabajador, puesto que el trabajo debe ser personal. En cambio no existe taxativa alguna para que el patrón, obligado al pago del salario, sea persona física o corporación o empresa, que recibe los beneficios de ese trabajo personal.

Resumiendo el Contrato de Trabajo queda tipificado con la existencia de las siguientes características:

a) Que el trabajo o servicio sea personal, esto quiere decir que se trata de los servicios de un ser humano a otra persona que puede ser física o jurídica. La actividad de que se trata no podría ser prestada por una corporación o por una bestia, pues ya no sería contrato de trabajo, sino se seguramente otro tipo de contratación civil.

Cabe aclarar que se contrata el trabajo, el esfuerzo personal y sus resultados, pero no la persona del trabajador.

b) Que sea subordinado, es decir, que el trabajador deberá cumplir las instrucciones o direcciones de su empleador en el lugar y en la oportunidad que el señale. La subordinación incluye las características de dirección y dependencia que mencionan frecuentemente los tratadistas.

c) Que sea mediante el pago de un salario. Es esencial esta característica, pues de otra forma se estaría ante alguna forma de servidumbre o esclavitud, reñidas en esencia con el Derecho del Trabajo. Lo que se establece es que, a la prestación del servicio corresponde el derecho de percibir un salario, de hacer el pago adecuado.

En conclusión, podemos decir que existe el contrato de Trabajo, que es típico y que está plenamente reconocido por nuestro Derecho Positivo.

2.4 Estado

Para Hegel el Estado "constituye una manifestación o fase del espíritu objetivo, es decir, un sistema de ideas jurídicas, morales, artísticas, en que se informan los espíritus subjetivos de los individuos que en él participan"²⁴

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

Estas ideas son perfeccionadas por Maurice Hauriou para quien el Estado "es el régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la república como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común"²⁵

De lo anterior, se desprende que el Estado es una institución por cuanto que es un elemento de la sociedad cuya existencia no depende de la voluntad individual.²⁶

El autor Hans Kelsen sostiene que "el Estado es el orden jurídico. Como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación del orden jurídico. Como poder, no es otra cosa sino la vigencia de este orden jurídico"²⁷

²⁴ Citado por SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política, ed. 6ª. Ed. Porrúa, México, 1981, pág. 287.

²⁵ Idem.

²⁶ Cfr. Ibidem, pág. 289.

²⁷ KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, México, 1983, pág. 215.

El Dr. Andrés Serra Rojas indica que el Estado "es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo"²⁸

Por su parte el autor Carlos A. Morales señala que el Estado "es un fenómeno político producto de una realidad jurídica que tiene un ámbito de validez tanto territorial como personal"²⁹

Resumiendo las ideas expuestas, podemos concluir que el Estado es un fenómeno político porque no surge de manera natural, sino como resultado de la racionalidad humana, misma que le otorga un estatuto normativo que tiene vigencia en un territorio y población determinada. Este Estado actúa por supuesto a través de sus funcionarios y empleados públicos.

2.5 Contrato de Prestación de Servicios Profesionales

El autor Ramón Sánchez Medal señala que es "El contrato por el que una persona llamada profesionista o profesor se obliga a prestar determinados servicios que requieren una preparación técnica y a veces un título profesional, a otra persona llamada cliente que se obliga a pagarle una determinada retribución llamada honorario"³⁰ Por otro lado Lozano Noriega y Zamora Valencia³¹ coinciden con este concepto y señalan como requisito para los profesionistas, la posesión de un título para el desempeño de su profesión.

²⁸ SERRA, ROJAS, Andrés, Op.cit., pág. 285.

²⁹ MORALES PAULIN, Carlos A. Op.cit. pág. 73.

³⁰ SANCHEZ MEDAL, Ramón. *De los Contratos Civiles*. ed. 11a. Ed. Porrúa, México, 1991. Pág. 338.

³¹ Citado por MORALES PAULIN, Carlos A. Op.cit. pág.

Es un punto de controversia saber si este contrato tiene como finalidad única y exclusivamente la prestación de servicios realizados por profesionistas o incluye también, a los de carácter técnico, científico o artístico, que no requieren de título y cédula profesional, pues de acuerdo con el artículo 2608 del Código Civil para el Distrito Federal:

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.

El maestro Bernardo Pérez Fernández del Castillo agrega que "el contenido de la actividad del profesor puede ser de carácter técnico, científico o artístico, y no necesariamente profesional. Cuando esta figura se regula por primera vez en México en el Código de 1884 y más tarde en el de 1928, no existía la Ley de Profesiones, promulgada hasta 1945 y por lo tanto el concepto de profesionistas se refería a toda actividad calificada."³²

Esta Ley de Profesiones, en el artículo 2º determinaba las actividades profesionales que para su ejercicio requerían de título o cédula profesional, a saber: actuario, arquitecto, bacteriólogo, biólogo, 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 secundaria, químico y trabajador social. El texto de este artículo fue reformado en 1974, el cual quedó redactado de la siguiente forma: 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.

³² PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. Contratos Civiles. ed. 5ª. Ed. Porrúa. México, 1998. Págs. 269 y 270.

La autora Patricia Lemus Raya³³ refiere que no se debe confundir el contrato individual de trabajo con el contrato de prestación de servicios profesionales ya que este último se rige por el Código Civil y es aplicable cuando el profesionista no establece su domicilio dentro del centro de trabajo y además se entiende que cuenta con medios propios y suficientes para colaborar con la empresa; cuando tiene su oficina, despacho, agencia o cualquier otro domicilio fiscal en que resida, otorgando al patrón asesorías, consultorías y cualquier servicio que se pacte, extendiendo para el pago de sus servicios, recibos de honorarios o facturas.

Es pertinente establecer que el Código Civil no da una definición de este contrato, y podemos decir que al reglamentarlo es corto, pues solamente le dedica diez artículos.

2.6 Legalidad

En el Diccionario de Derecho Burocrático del maestro Rafael I. Martínez Morales se indica que es "Requisito constitucional de todo acto administrativo. Toda la actividad del estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la ley. Así, a los actos de los órganos del poder ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador."³⁴

En la Enciclopedia Jurídica Omeba se menciona que "la legalidad responde a la estructura del Estado moderno, como esencia del mismo... La igualdad y libertad son sus condicionantes".³⁵

³³ LEMUS RAYA, Patricia, Derecho del Trabajo I. Ed. McGraw-Hill, México, 1997. Pág.234.

³⁴ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico. "Derecho Burocrático". Vol. V. Ed. Harla. México, 1997. Pág. 53.

³⁵ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo XVIII. Ed. Driskill, Buenos Aires, Argentina 1991. Pág. 14.

Por lo antes expuesto, el principio de legalidad se refiere a que los actos administrativos se reputan válidos o legítimos; correspondiendo a los gobernados demostrar lo contrario.

2.7 Ilegalidad

Como se indicó en el punto anterior todo acto administrativo debe estar conforme a la ley, su incumplimiento significa la violación de la ley y coloca a la administración en la ilegalidad. Esto es la ilegalidad es aquello que es contrario a la ley.

2.8 Honorarios

En la Enciclopedia Jurídica Omeba se indica que "La Academia Española define a los honorarios como 'gaje o sueldo de honor' y como 'estipendio o sueldo que se da a uno por su trabajo en algún arte liberal' ... Por honorarios se entiende la retribución que recibe por su trabajo quien practica un arte liberal. Es voz que se emplea siempre en plural, proviniendo del latín honorarius, adjetivo que se aplica a un beneficio o retribución que se da con honor. Esta idea o concepto deriva de que en Roma se denominaron honores a los oficios o empleos públicos que, por concepción especial, llevaban consigo el derecho de percibir una parte de los impuestos"³⁶

2.9 Nombramiento

El maestro Rafael I. Morales en su diccionario jurídico sostiene que "es el acto jurídico formal en cuya virtud la administración pública designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen que, conforme a la ley, le es aplicable específicamente a la función pública."³⁷

³⁶ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Op.cit. Tomo. XIV. Págs. 471 y 472.

³⁷ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op.cit. Pág. 55.

También se ha establecido por parte del autor J. Manuel Mora que "el término nombramiento tiene dos acepciones, la primera de ellas sería como formulismo en la designación de una persona para que desempeñe o ejerza un cargo, determinadas funciones o un empleo y la segunda sería refiriéndose al documento mismo que contiene esa designación " ³⁸

Por su parte señala Miguel Cantón que el nombramiento "es un documento emitido por funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las modalidades previstas por la Ley Orgánica relativa y por el Presupuesto de la Dependencia que se trata."³⁹

Tomando en consideración las ideas expuestas, se concluye que el nombramiento es un acto del Estado, sui generis, que crea la relación de empleo entre el mismo y el particular a quien se designa para un cargo público.

La doctrina establece la siguientes clases de nombramientos:

Así, tenemos que determinados funcionarios son seleccionados mediante el sufragio, es decir, por el voto, de los ciudadanos o de sus representantes (en el caso de las elecciones indirectas). La primera es la manera más usual; en el caso de México, se utiliza para designar al presidente de la república, gobernadores, legisladores federales y locales, ayuntamientos.

Otra forma de nombramiento es la que tiene lugar por decisión de un funcionario de rango superior, ésta es la más común en nuestro medio.

³⁸ MORA ROCHA J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. ed. 2a. Ed. Pac, México, 1992. Pág. 40.

³⁹ CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. ed. 2a. Ed. Pac, México, 1985. Pág. 99.

En México se da otra clase de nombramiento, en la cual concurren las voluntades de distintas autoridades gubernamentales, como es el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que requiere de la propuesta del presidente de la república, seguida de la aprobación emitida por la cámara de senadores.

También se da el nombramiento por decisión de un cuerpo colegiado, por ejemplo, la designación de los magistrados de circuito y jueces de distrito en nuestro poder judicial, el cual tiene lugar por parte del consejo de la judicatura federal.

Por otra parte, es necesario citar que nuestra legislación contempla otra clasificación que atiende a la temporalidad, en este caso se habla de definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada (art. 15 frac. III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), de los cuales, el primero se perfila como la forma única de nombramiento para empleados de base, ya que las otras modalidades tienden a desaparecer por razones de índole administrativa.

En nuestra legislación, la nota confirmatoria que ubica al nombramiento como el acto jurídico por cuyo medio se inicia una relación de función pública entre el estado y los trabajadores a su servicio, nos la proporcionan los arts. 3 y 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

2.10 Funcionario Público

El Diccionario Jurídico del maestro Rafael I. Morales, lo define como "toda persona que presta un servicio remunerado al estado, bajo la dirección y dependencia de un superior jerárquico o conforme a las facultades que la legislación le asigna."⁴⁰

⁴⁰ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op.cit. pág. 46.

Por otra parte el diccionario de derecho del autor Rafael de Pina, lo conceptúa como "La persona que por disposición inmediata de la Ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de la función pública"⁴¹

Para el Dr. Miguel Acosta el funcionario público "Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad"⁴²

El funcionario público en México es según la autora Olga Hernández Espindola "un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando"⁴³

Para Narciso Sánchez el funcionario público "es un servidor del Estado, designado o electo popularmente por disposición de una norma jurídica, para ocupar mandos medios y superiores dentro de la estructura de los poderes públicos, y como consecuencia asume funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, su duración en el cargo en ciertos casos es temporal, y en otros puede ser removido libremente por su superior jerárquico, y generalmente asume la categoría de trabajador de confianza al servicio del Estado"⁴⁴

De todos los conceptos apuntados podemos resumir que el funcionario público es la persona física, cuyo cargo y competencias están comprendidos en la ley o en el reglamento de la dependencia u órgano, lo cual le otorga un carácter de representación y cumplimiento de la voluntad estatal.

⁴¹ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. ed. 5a. Ed. Porrúa, México, 1976, Pág. 296.

⁴² ACOSTA ROMERO, Miguel. Op.cit. pág. 105.

⁴³ Citado por MORALES PAULIN, Carlos A. Op.cit. pág. 83.

⁴⁴ SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1998. Pág. 379.

2.11 Empleado Público

Para el Dr. Miguel Acosta, el empleado público es "aquel presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley"⁴⁵

J. Manuel Rocha citando al maestro Rafael de Pina señala que este último conceptúa al empleado público como el "Órgano personal de la actividad administrativa, afecto a un servicio público determinado, en cuya realización participa, con carácter permanente y profesional mediante una retribución (sueldo)"⁴⁶

Recurriendo nuevamente a la opinión del autor Narciso Sánchez este expone que el empleado público "es un servidor público, generalmente subordinado a otro de mayor jerarquía que cumple una función pública ya sea física, intelectual o de ambos géneros, y para asumir sus tareas encomendadas debe expedirse previamente un nombramiento por escrito de autoridad administrativa competente, en donde se precisen sus derechos y obligaciones, la categoría, adscripción, sueldo, etc; en esas condiciones, hace las veces de un auxiliar en la preparación y ejecución del trabajo de su superior jerárquico, y su responsabilidad es netamente interna con la unidad burocrática de la que depende"⁴⁷

Como rasgos distintivos de los funcionarios y empleados públicos se destacan los siguientes:

⁴⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op.cit. pág. 105.

⁴⁶ Citado por MORA ROCHA, J. Manuel. Op.cit. pág. 25.

⁴⁷ *Ibidem*. pág. 379.

- I. El funcionario público asume el cargo en acatamiento a una disposición constitucional, una ley o un reglamento; por el contrario, el empleado es nombrado de acuerdo a una ley o reglamento.
- II. El funcionario tiene en algunos casos autoridad y por lo tanto realiza actos jurídicos forzosos y ejercita los poderes de nombramiento, revisión, mando, vigilancia, disciplinario, etc. Por el contrario el empleado sólo hace las veces de un auxiliar para la preparación y ejecución de las tareas técnicas, operativas o administrativas de la oficina donde se encuentra adscrito.
- III. Los funcionarios se equiparan a trabajadores de confianza al servicio del Estado, por el contrario los empleados pueden asumir la categoría de supernumerarios o eventuales y de base, en el primer supuesto asumen el cargo sin tener derecho a formar parte de un sindicato, y su estancia en el cargo puede ser temporal atendiendo a las necesidades del servicio público que presten, y los de base quedan sujetos a todos los derechos y obligaciones que establece la legislación burocrática respectiva, con más permanencia e inamovilidad en el cargo.
- IV. Las relaciones de los funcionarios en algunos supuestos es de carácter externa con la sociedad para atender servicios públicos y otras demandas colectivas en virtud de la representatividad que detentan, y tratándose de los empleados su relación es interna con la dependencia u organismo al que están subordinados no obstante que tengan trato con el público.
- V. Cabe advertir que las responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios públicos es de carácter administrativo, penal, civil o patrimonial y hasta política, esta última es aplicable sobre todo para aquellos que se conocen como altos funcionarios que gozan de fuero constitucional; por su parte, a los empleados generalmente se les puede fincar una responsabilidad administrativa cuando no cumplen correctamente con su deber, pero también se les puede acusar por responsabilidad penal al cometer un delito, o por responsabilidad civil o

patrimonial por daños y perjuicios causados al patrimonio del Estado o de los particulares.

2.12 Servidor Público

El Dr. Miguel Acosta considera que el servidor público "Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público"⁴⁸

Por su parte el autor Narciso Sánchez indica que el servidor público "es la persona física, que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de derecho público, y que lleva como finalidad atender necesidades sociales.

En otras palabras, el servidor público es el individuo que adquiere un encargo especial del Estado, para atender funciones del mismo por mandato legal y para beneficio del pueblo"⁴⁹

Miguel Galindo Camacho sostiene que es "servidor público toda persona física que desempeña un cargo, un empleo o una comisión de cualquier naturaleza en cualquiera de los tres órganos fundamentales del Estado Federal, o de las entidades federativas, de los Municipios y accesoriamente de los organismos descentralizados, aunque éstos no desempeñan tareas inherentes al ejercicio de la soberanía o a tareas que impliquen facultades de mando o de poder"⁵⁰

⁴⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op.cit pág. 106.

⁴⁹ SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Op.cit. pág. 375

⁵⁰ GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo I. ed.2a. Ed. Porrúa, México, 1997. Págs. 237 y 238.

Ahora bien, es importante hacer notar que por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, el título cuarto de la Constitución sufrió sendas enmiendas, dentro de las cuales se encuentra el cambio de denominación del propio título cuarto adoptando el de "las Responsabilidades de los Servidores Públicos" en sustitución al de "las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos".

Dentro de los méritos de la reforma se encuentra el de haber dejado asentado en el primer párrafo del artículo 108 que:

"Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal...".

De esta forma, la Constitución enuncia y no limitativamente las personas físicas que habrán de identificarse como servidores públicos. Así, si bien no se otorga un concepto legal de servidor público, sí se establece quienes tienen esta categoría jurídica para los efectos referidos de responsabilidad.

Siguiendo las ideas del autor Carlos Morales, este nos indica que en el primer párrafo del artículo 108 constitucional, destacan dos omisiones:

- I.- Su contenido deja fuera a los empleados administrativos del Poder Legislativo, y
- II.- la existencia de empleados de órganos del Estado sui generis, como el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Con todo lo apuntado podemos decir que doctrinalmente el servidor público es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado.

2.13 Trabajador

El Dr. José Davalos manifiesta que "el concepto de trabajador es générico, porque se atribuye a todas aquellas personas que, con apego a las prescripciones de la Ley... entregan su fuerza de trabajo al servicio de otra y, en atención a los lineamientos constitucionales, no admite distinciones..."⁵¹

Para el maestro Trueba Urbina, todo el mundo es trabajador. Para el Dr. Mario de la Cueva, trabajador es quien "pertenzca a la clase trabajadora."⁵²

Es la propia Ley Federal del Trabajo la que nos ofrece el concepto de trabajador, al señalar en su artículo 8:

"Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado"

"Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio "

Del mismo texto de la Ley se toman los siguientes elementos que son indispensables para que tal prestación de servicios sea regulada en sus disposiciones, a saber:

⁵¹ DAVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. ed. 8a. Ed. Porrúa. México, 1998. Pág. 90.

⁵² Citado por CAVAZOS FLORES, Baltazar, 40 Lecciones de Derecho Laboral. ed.8ª. Ed. Trillas, México, 1994, pág.78.

- El trabajador siempre será una persona física.
- Esa persona física ha de prestar un servicio a otra persona física o moral.
- El servicio ha de ser en forma personal.
- El servicio ha de ser de manera subordinada.

Reunidos los elementos se podrá presumir la existencia de relación laboral.

- I. El trabajador siempre será una persona física.
- II. Esa persona física ha de prestar un servicio a otra persona física o moral.
- III. El servicio ha de ser en forma personal

Néstor de Buen, no nos da ningún concepto de trabajador, diciéndonos únicamente, que la definición legal "tiene el defecto secundario de hablar de persona moral, concepto arcaico y deficiente, en sustitución del más técnico de "persona jurídica".⁵³

Consiste en que para poder atribuir la calidad de trabajador a un determinado individuo, es necesario, que el servicio sea desempeñado por él mismo, en forma personal y no por conducto de otra persona; si el servicio se presta por conducto de otra persona se puede estar ante la figura del intermediario.

También existe el carácter personal del servicio en los casos siguientes:

a) Cuando se contratan los servicios de una persona para realizar un trabajo por una cantidad determinada, y aquella persona a su vez, en base a esa misma cantidad, contrata a un determinado número de auxiliares para que colaboren con ella en la realización del trabajo pactado.

⁵³ Idem.

b) Cuando se contrata a un equipo de trabajo y se establece el costo del mismo con el jefe, incluyéndose en él la remuneración de todos los integrantes.

c) Cuando se contratan los servicios de un profesional, quien tiene a su mando un conjunto de colaboradores o asesores.

IV. El servicio ha de ser de manera subordinada.

La prestación del servicio habrá de efectuarse en forma subordinada, debe entenderse por subordinación que el trabajo habrá de realizarse bajo los órdenes del patrón "a cuya autoridad estarán subordinados" los trabajadores "en todo lo concerniente al trabajo". Así lo determina el artículo 134, fracción III de la Ley Federal del Trabajo:

"Son obligaciones de los trabajadores: III. Desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estarán subordinados en todo lo concerniente al trabajo."

2.14 Trabajador al Servicio del Estado

En la realidad normativa existe como acertadamente señala el maestro Miguel Duhalt Krauss, "una selva semántica jurídica" respecto a la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado. Así, dice el autor que en esta selva semántica encontramos que:

"La constitución General de la República hace referencia tanto a funcionarios y empleados (artículos 89, 118), como servidores públicos (artículos 108, 113 y 114), o bien simplemente el término de 'trabajador' (apartado B, artículo 123), La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) habla de "Trabajadores al Servicio del Estado", la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) alude a esta última acepción, en tanto que... la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE) utiliza el concepto de 'trabajador del Estado'. La jurisprudencia de la

Suprema Corte ha agregado a los términos anteriores el de 'servidores de la nación', lo que ha terminado por adentrarnos en un laberinto semántico terriblemente complejo".⁵⁴

Comencemos recordando que el apartado B del artículo 123 constitucional comienza señalando que: "Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores (...)". De éste inicio podríamos considerar que constitucionalmente únicamente son Trabajadores del Estado aquellos que laboran en los Poderes de la Unión y en el Gobierno del Distrito Federal. Aunque como lo refiere el Dr. Carlos A. Morales en forma de manifiesta inconstitucionalidad el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B artículo 123 constitucional, extiende su aplicación para los titulares y trabajadores del: "Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de las Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores (...) así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

De lo anterior se entiende que legalmente no solamente es considerado como trabajador del Estado aquella persona física que labore dentro de los Poderes de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, sino también aquella persona que trabaje en un organismo descentralizado que tenga a "su cargo función de servicios públicos"

⁵⁴ Citado por DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, El derecho disciplinario de la función pública, INAP, México, 1990, pág. 11.

Para el Dr. José Davalos, los Trabajadores al Servicio del Estado son "las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente (o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales)"⁵⁵

En la Enciclopedia Jurídica Omeba se define como "las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente"⁵⁶

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

Este trabajador al servicio del Estado podrá ser de acuerdo al artículo 4° de la ley en cita, "de confianza o de base". Los primeros únicamente disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de seguridad social conforme lo establece la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional.

A la clasificación anterior, el maestro Miguel Duhalt Krauss⁵⁷ agrega que los trabajadores al servicio del Estado pueden ser:

- a) Por la naturaleza jurídica de su vinculación: relación civil o relación laboral.
- b) Por la duración de la relación laboral: de planta o temporal,
- c) Por su rango: funcionario o empleado.

⁵⁵ Citado por MORALES PAULIN, Carlos A. Op.cit. pág. 79.

⁵⁶ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Op.cit. Tomo XXIII. pág. 3107

⁵⁷ Cfr. MORALES PAULIN, Carlos A. Op. cit. Pág. 80.

Coincidimos con la definición del Dr. Carlos A. Morales, en su obra Derecho Burocrático ya que esta resume lo antes expuesto, cuando señala que el trabajador al servicio del Estado: "es toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado independientemente del estatuto que le es aplicable, y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo, o su equivalente".⁵⁸

2.15 Profesor

El Código Civil en su capítulo II "De la prestación de servicios profesionales" artículos 2606-2615 alude al término "profesor o profesionista" como uno de los elementos personales dentro del contrato de prestación de servicios y aun cuando éste no establece un concepto, trataremos de fijarlo tomando en consideración lo dispuesto en el mismo.

En el Diccionario para Juristas se define al profesionista como "Aquel que presta sus servicios al Estado en calidad de empleado o funcionario" y por profesor a la "persona que enseña o ejerce una ciencia o arte".⁵⁹

Podemos concluir que el profesor o profesionista es aquella persona que realiza un servicio de acuerdo a la naturaleza y tipo de servicio de manera personal, condicionada a responder por los daños y perjuicios por negligencia, impericia o dolo.

⁵⁸ Ibidem. pág. 80.

⁵⁹ DE MIGUEL, Juan Palomar. Diccionario para Juristas. Tomo II. J-Z. Ed. Porrúa. México, 2000. Pág. 1256.

2.16 Cliente

El autor Rafael de Pina lo define como "Persona que utiliza los servicios profesionales de otra, con relación de esta".⁶⁰

En virtud de que el código civil alude a un acuerdo de voluntades, se infiere por lógica jurídica la existencia de una segunda persona y es la que la doctrina señala como "cliente" a la cual nos atrevemos a definir como aquella que recibe los servicios profesionales contratados mediante el pago de honorarios fijados de común acuerdo.

2.17 Patrón

A la persona que recibe los servicios del trabajador también se le conoce con diversas denominaciones, encontrándose entre otras, las de empleador, patrono, patrón, empresario, etc., lo cual sucede en la doctrina y en la legislación nacionales. "

La Ley Federal del Trabajo define al patrón en el artículo 10, primer párrafo, como: " Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores"

El Dr. José Davalos⁶¹ dice que la definición se objeta por ser demasiado reducida, pues en ella no se contemplan los elementos de subordinación y retribución.

⁶⁰ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. ed. 27ª. Ed. Porrúa. México, 1999.

⁶¹ Cfr. DAVALOS MORALES, José. Op.cit. Pág. 98.

Dentro de la doctrina mexicana, el maestro Alfredo Sánchez Alvarado define al patrón como " la persona física o jurídico-colectiva (moral) que recibe de otra, los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en forma subordinada"⁶²

2.18 Titular

Si bien el artículo 123 en su apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no consigna el término de Titular, el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que: "la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias (...) y los trabajadores de base. En el poder legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

En el ámbito del Poder Ejecutivo la titularidad de la dependencia la asume el secretario del ramo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como los directores generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados que rijan la relación laboral por el apartado B. Dicha titularidad se establece no sólo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino también se ratifica en las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal (G.O.D.F. de fecha 28 de abril de 1998) en su artículo 6 que dispone: " Artículo 6.- Para los efectos de estas Condiciones, el Gobierno estará representado por su Titular o por el Oficial Mayor".

El maestro Gabino Fraga al distinguir entre órgano y titular refiere que este último "representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales"⁶³

⁶² Citado por DAVALOS MORALES, José, Op.cit. pág. 98.

⁶³ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo. ed. 33a. Ed. Porrúa. México, 1994. Pág. 128.

Por su parte el maestro Andrés Serra Rojas destaca " El Titular es una persona física -es decir, un ser humano-, su voluntad es la que pone en movimiento el orden jurídico y realiza los fines que una comunidad se ha propuesto" ⁶⁴

Podemos concluir, que la titularidad, constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral. Se asume así la representación de la persona moral.

⁶⁴ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso. ed. 20a, Ed. Porrúa, México, 1990. Pág. 390.

CAPITULO III

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

3. DERECHOS DE LOS TRABAJADORES.

Los derechos de los trabajadores al servicio del Estado se pueden clasificar en derechos individuales o colectivos.

Los primeros conllevan una acción que sólo al trabajador en particular corresponde ejercitar, en tanto que los segundos implican derechos que son ejercidos por un grupo o sector de trabajadores.

3.1 DERECHOS INDIVIDUALES

Los derechos individuales que se desprenden de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son: el derecho a la estabilidad laboral, el derecho al ascenso, el derecho al respeto de la jornada, el derecho al salario y otros beneficios económicos, el derecho al descanso, vacaciones y licencias, el derecho al pago de gastos por traslado, el derecho a permuta, el derecho a la seguridad e higiene, el derecho a la seguridad social entre otros.

3.1.1 Derecho a la estabilidad laboral y causas de separación

Parte central del derecho del trabajo mexicano es la estabilidad del trabajador en el empleo, permitir que las partes libremente decidan la terminación de relaciones laborales, es poner la relación de trabajo en manos del patrón. Por esta razón el constituyente de Querétaro y el legislador ordinario establecieron que las relaciones laborales se disuelven por la voluntad del trabajador, y sólo excepcionalmente por la decisión del patrón, ante el incumplimiento de las obligaciones del trabajador, y que

también pueden finalizar por causas ajenas a la voluntad de los patrones y de los trabajadores que hagan imposible la continuación de la relación laboral.

El maestro José Davalos define a la estabilidad en el empleo como "el derecho del trabajador a permanecer en sus funciones en tanto subsista la materia del trabajo y a percibir los beneficios consecuentes."⁶⁵

Por eso el trabajador dispone de la reinstalación en el trabajo y del pago de los salarios caídos en el caso de un despido injustificado.

El maestro Mario de la Cueva consignó que "La estabilidad en el trabajo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente a la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación"⁶⁶

La estabilidad laboral es importante, ya que la terminación de la relación de trabajo sólo responde a consideraciones contempladas en la norma, de tal suerte que el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala que:

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

⁶⁵ DAVALOS MORALES, José. Tópicos Laborales. Derecho Individual, Colectivo y Procesal. "Trabajos Especiales, Seguridad Social, Perspectivas". ed. 2ª, Ed. Porrúa, México, 1998. pág. 62.

⁶⁶ DE LA CUEVA, Mario, Op.cit. T.I pág. 219.

- I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repentina falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva;
- II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;
- III. Por muerte del trabajador:
- IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño, de sus labores;
- V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:
- a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos o otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
 - b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
 - c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
 - d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
 - e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
 - f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que ahí se encuentren.
 - g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las ordenes que reciba de sus superiores.
 - h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriagues, o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
 - i) Por falta comprobada de las Condiciones Generales de Trabajo de la dependencia respectiva.

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

En los casos a que se refiere ésta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e) y h); el titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado la suspensión de los efectos de nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en la principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

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

La doctrina ha señalado que el precepto abarca todas las causales de terminación, despido, cese o rescisión de la relación de trabajo tanto unilaterales, ordinaria como anormales o de incumplimiento, así: "La renuncia del trabajador es una causa unilateral de conclusión del vínculo, el vencimiento del contrato por obra a tiempo determinado, la muerte del trabajador y la incapacidad permanente podrían catalogarse como causas normales e involuntarias y el resto de las causales como de incumplimiento o violación de las obligaciones pactadas de naturaleza grave que también impiden la continuación del nombramiento"⁶⁷

⁶⁷ ITALO MORALES, Hugo y TENA SUCK, Rafael, Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Ed. Porrúa, México, 1988, pág. 91.

En torno al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, conviene comentar que las primeras cuatro fracciones del precepto, permiten la terminación de la relación de trabajo en una manera forzosa y unilateral por parte del titular sin que medie resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sino tan sólo una serie de medidas que caen en lo administrativo, como podría ser la acreditación de la muerte del trabajador o la certificación de su incapacidad física o mental.

Las diez causales que requieren substanciación ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje buscan impedir la discrecionalidad de la autoridad o titular que pudiera causar injustos perjuicios al trabajador.

Por lo que hace a la remoción del empleado a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, relativo a la facultad del titular de la oficina respectiva para ordenar la remoción del trabajador a una oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, es de suponerse que esta remoción debe darse una vez que se ha iniciado el juicio respectivo ante el Tribunal de jurisdicción burocrática.

En lo que atañe a la suspensión de la relación por incurrir el trabajador en faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes, compañeros o familiares de unos o otros, así como destruir dolosamente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás implementos de trabajo, o por revelar secretos o asuntos reservados confidencialmente derivados de su trabajo o por asistir en estado de embriaguez o enervante, el Titular de la dependencia suspenderá con el visto bueno del sindicato la relación de trabajo, de no estar de acuerdo el sindicato, la suspensión se demandará al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en tanto se resuelve la terminación o rescisión. La ley señala que el Tribunal debe proveer de plano, sin embargo opinamos que en este caso el Tribunal debe cubrir la garantía de audiencia

al trabajador afectado, oyéndolo en el incidente en forma previa a resolver interlocutoriamente sobre la suspensión.

Es de destacar, que tanto para la suspensión como para la terminación de la relación, conforme al artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, "cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa. En ésta acta intervendrán el trabajador, un representante del sindicato, los testigos de cargo y descargo, y dos testigos de asistencia. A esta acta administrativa se le agregarán los documentos necesarios.

Es importante, tener presente que con apoyo en el inciso b de la fracción VIII del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuando un trabajador de base asuma un cargo de confianza, conservará los derechos emanados del primer cargo. Sin embargo, cuando el trabajador incurre en una causal de rescisión, está surtirá efecto no solo sobre la relación del trabajo de confianza, sino que se extiende al cargo de base.

Por último, debemos tener presente que a la causal de suspensión de la relación de trabajador contemplado en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se suman las causales consignadas en el artículo 46 del mismo ordenamiento que señala que son causas de suspensión temporal:

- I. Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajen con él; y
- II. La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.

Los trabajadores que tengan encomendado el manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese".

En conformidad con el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo nos lleva a tener presentes los artículos 42, 43, 44 y 45 de este ordenamiento.

En el artículo 42 de la Ley Federal del Trabajo se agregan como causales de suspensión la incapacidad temporal del trabajador por un accidente o enfermedad que no constituya un riesgo de trabajo, el cumplimiento de los servicios y el desempeño de los cargos mencionados en el artículo 5 de la Constitución Federal, y el de obligaciones consignadas en el artículo 31, fracción III, de la misma constitución y la falta de los documentos que exijan las leyes y reglamentos, necesarios para la prestación del servicio, cuando sea imputable al trabajador.

La suspensión surtirá efectos desde el momento en que se produzca la incapacidad. En los casos del cumplimiento de las tareas constitucionales de servicio, la suspensión iniciará desde la fecha en que comience la prestación del servicio, en el supuesto de la falta de documentos, la suspensión operará desde el momento en que el titular tenga conocimiento del hecho, hasta por un período de dos meses.

La consecuencia jurídica de un cese o despido injustificado, será la reinstalación con el pago de salarios caídos o la indemnización correspondiente (artículo 43 fracciones III y IV de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado)

3.1.2 Derecho al ascenso y su vinculación con el servicio civil de carrera

El ascenso es el "derecho de un trabajador, empleado o funcionario público, a ser promovido a un mayor grado en la estructura jerárquica de la organización o institución en que labora o presta sus servicios"⁶⁸

De éste concepto se infiere que el ascenso tiene implicaciones de un mejor salario, un reconocimiento social y una muestra personal de capacidad para asumir responsabilidades mayores y delicadas.

El autor Miguel Cantón Moller define el escalafón como "una lista de trabajadores al servicio del Estado, en la que constan además por su puesto de su nombre, datos relativos a la prestación del servicio, su antigüedad, y su capacidad y cumplimiento"⁶⁹

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se señala en su artículo 47 que "se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia (...), para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas".

Para tal efecto, dice el artículo 54 de la Ley en cita: "en cada dependencia funcionará una Comisión Mixta de Escalafón que se integra con igual número de representantes del titular y del sindicato". El número de integrantes es variable dependiendo del número de trabajadores de base y de otros motivos discrecionales. Además existirá un árbitro designado por ambas partes quien decidirá en caso de empate, de no existir consenso en la designación se le presentará al Tribunal de Arbitraje una terna de cuatro candidatos para que éste en un término máximo de 10 días designe al responsable. Por su parte el artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en su fracción I, que es obligación de

⁶⁸ Citado por MORALES PAULIN, Carlos A. Op.cit. pág. 123.

⁶⁹ CANTON MOLLER, Miguel. Op. cit. pág. 123.

los titulares el: "Preferir en igualdad de condiciones, de conocimiento, de aptitudes y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto a quienes lo estuvieren: a quienes representen la única fuente de ingreso familiar; a los veteranos de la Revolución; a los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914, a los que con anterioridad les hubieren prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón (...)".

El procedimiento de escalafón es el siguiente:

1. "Los titulares darán a conocer a las Comisiones Mixtas de Escalafón las vacantes que se presenten dentro de los diez días siguientes en que éste dicte aviso de baja o se apruebe oficialmente la creación de plazas de base" (Artículo 57 de la L.F.T.S.E.)

2. La Comisión Mixta de Escalafón convocará a un concurso a los trabajadores de la categoría inmediata inferior por la que se publicita, en ésta convocatoria se señalarán los requisitos para presentar la solicitud, así como otros datos de importancia para el procedimiento escalafonario (artículos 58 y 59 de la L.F.T.S.E).

3. Tendrán derecho a participar en el concurso todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior, serán considerados por la Comisión Mixta de Escalafón como factores para el ascenso: I. Los conocimientos, II. La aptitud, III. La antigüedad, y IV. La disciplina y la puntualidad. En el caso de los directores, subdirectores de clínicas, jefes de división quirúrgica y de división médica; así como de jefes de servicios de especialidad médica y quirúrgica y jefes de laboratorio médico se convocará a un concurso por oposición (artículos 48 y 50 de la L.F.T.S.E).

4. La vacante será otorgada al trabajador que haya obtenido el mejor resultado de acuerdo al Reglamento de Escalafón resuelto de común acuerdo por el

Titular y el Sindicato. "En igualdad de circunstancias tendrá prioridad el trabajador que acredite ser la única fuente de ingresos de su familia o cuando existan varios en esta situación, se preferirá al que demuestre mayor tiempo de servicios prestados" (artículos 49, 51 y 61 de la L.F.T.S.E).

"El Dr. Guillermo Haro Belchez describe el proceso de escalafón de la siguiente manera:

a) Valoración del personal que realiza anualmente el superior jerárquico inmediato.

b) Examen de la apreciación del trabajo del funcionario. Consiste en una entrevista anual entre funcionarios y el jefe que ha dado el visto bueno a la valoración anual.

c) Entrevistas en relación con las carreras. Tiene como objetivo centrar las perspectivas del funcionario. Se producen cada cuatro años. En ellas se discuten los proyectos personales y el tipo de trabajo que desearía el funcionario efectuar"⁷⁰

El último esfuerzo gubernamental sistemático por implementar un Servicio Civil de Carrera descansó en la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil el 28 de junio de 1983, cuyo Reglamento Interior fue expedido el 19 de junio de 1984, el cual señalaba en su artículo 7 que la Comisión se encargaría de:

"I. Promover antes las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.

II. Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera.

⁷⁰ Citado por MORALES PAULIN, Carlos A. Op. cit. pág. 125.

III. Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del Marco Jurídico y Administrativo que requiera la instauración del Servicio Civil de Carrera.

IV. Promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como las correspondientes a las representaciones sindicales en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera.

V. Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil de Carrera, con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, asegurando su compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo”.

3.1.3 Derecho al respeto de la jornada laboral

La jornada de trabajo es definida, en el artículo 58 de la Ley Federal del Trabajo como "el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su servicio".

El artículo 53 de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal señala que "La jornada de Trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador esta a disposición del Gobierno para prestar su servicio ".

Los aspectos relativos a la jornada de trabajo se encuentran en los artículos 21 al 26 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El primer artículo establece que el trabajo diurno es aquel que se desarrolla entre las seis y las veinte horas, en tanto el servicio nocturno es aquel que se presta entre las veintiséis horas del día siguiente.

En el caso del Gobierno del Distrito Federal las jornadas normales de trabajo diurno son de las ocho a las quince horas para trabajadores administrativos, de las seis a las catorce horas para trabajadores manuales; y, horarios especiales para los

trabajadores técnicos y profesionales de acuerdo a su actividad y las necesidades del servicio. En tanto que la jornada nocturna es de seis horas para trabajadores administrativos y manuales.

La duración máxima para el trabajo diurno será de ocho horas y para el trabajo nocturno es de siete.

Puede existir una jornada mixta que es "aquella que comprende períodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna siempre que el periodo nocturno abarque menos de tres horas y media, pues en caso contrario, se reputará como jornada nocturna". El tiempo máximo de duración de la jornada es de siete horas y media.

El artículo 25 de la L.F.T.S.E consigna que "cuando la naturaleza del trabajo así lo exija, la jornada máxima se reducirá teniendo en cuenta el número de horas que pueda trabajar un individuo normal sin sufrir quebranto en su salud".

Es de destacar que existe el derecho (esto tratándose de los trabajadores de base) en el gobierno local de que la hora de inicio y término de las jornadas pueda ser modificada por necesidades del servicio debidamente comprobadas, con la intervención del sindicato.

Por su parte el artículo 26 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado indica que por circunstancias especiales se pueden aumentar las jornadas de trabajo pero dicho aumento no deberá exceder de tres horas ni de tres veces consecutivas.

El pago de las horas extraordinarias de trabajo se sujetará a lo establecido, en el artículo 39 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que dispone "que las horas extraordinarias de trabajo se pagarán con un ciento por ciento más de salario asignado a las horas de jornada ordinaria".

Dentro de las citadas Condiciones Generales, establece en su artículo 65 como potestad del trabajador, laborar tiempo extraordinario.

3.1.4 Derecho al salario y otros beneficios económicos

El término salario "viene del latín 'salarium' es decir sal, que era la medida de pago que originalmente se entregaba a los obreros".

Es un derecho constitucionalmente consagrado en el apartado B del artículo 123.

De esta forma, el artículo 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que: "el sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas (...)"

El maestro Alfonso Nava Negrete indica que "se debe distinguir entre el sueldo nominal o presupuesto y sueldo neto o realmente recibido. El primero es el que se prevé en el presupuesto de egresos de la Federación, donde cada secretaría de Estado tiene asignadas partidas de sueldos según jerarquías o puestos. Es un sueldo que se expresa en una cifra en pesos que no es el que se percibe. A ésta se le resta una serie de descuentos: impuesto sobre la renta, fondo de pensiones servicios del ISSSTE, cuota sindical si es trabajador de base. Hechos los descuentos obligatorios, queda el sueldo neto, es decir, el dinero que realmente el trabajador cada quincena."⁷¹

⁷¹ NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Ed. FCE. México, 1995. Pág. 214.

Una garantía importante sobre el salario, es la que prohíbe la disminución de éste durante la vigencia anual del presupuesto de egresos respectivos.

El artículo 41 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado indica que: " el salario no es susceptible de embargo judicial o administrativo...". Por su parte, el artículo 38 de la Ley en cita señala que podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores, cuando se trate:

I. Deducciones contraídas con el Estado, por concepto de anticipos de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobadas;

II. De cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiese manifestado previamente de una manera expresa, su conformidad;

III. De los descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores;

IV. De los descuentos ordenados por autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fueron exigidos por el trabajador;

V. De cubrir obligaciones a cargo del trabajador, en las que haya consentido derivadas de la adquisición o del uso de habitaciones legalmente consideradas como baratas, siempre que la afectación se haga mediante fideicomiso en institución nacional de crédito autorizada al efectivo; y

VI. Del pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo de la Vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación, o mejoras de casa habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 20% del salario.

El monto total de los descuentos no podrá exceder del 30 % del importe del salario total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI de este artículo".

De igual forma, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado consigna que "es nula la cesión de salarios en favor de tercera persona". (Artículo 42)

El pago del salario será en el lugar donde labora el trabajador y se efectuará en moneda de curso legal o en cheque. (Artículo 37).

Es de destacarse que el salario tendrá incrementos adicionales a los decretados por aumento, como resultado de:

a) Una prima quinquenal, por la cual "por cada cinco años de servicios efectivos prestados hasta llegar a veinticinco, los trabajadores tendrán derecho al pago de una prima como complemento del sueldo" (artículo 34)

b) Por horas extraordinarias de servicio se recibirá un pago de un "ciento por ciento más del salario asignado a las horas de jornada ordinaria (artículo 39).

c) "Los trabajadores que presten servicios durante el día domingo, tendrán derecho a un pago adicional de un 25% sobre el monto de su sueldo presupuestal de los días ordinarios de trabajo (prima dominical". (Artículo 40) y

d) Por motivo de sus vacaciones, los trabajadores "percibirán una prima (vacacional) adicional de un treinta por ciento, sobre el sueldo o salario que les corresponda durante dichos periodos" y

e) Por razón de un aguinaldo, "el cual deberá pagarse en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero y que será equivalente a 40 días de salario, cuando menos sin deducción alguna" (artículo 42 bis).

Tomando nuevamente las ideas expuestas por el autor Alfonso Nava, éste indica que para enriquecer el salario se han inventado en distintos tiempos prestaciones económicas adicionales, como vales, despensas y gratificaciones.

A su vez expresa: "El grave problema que crea el sueldo de esa manera integrado, es que las prestaciones adicionales - llámense abonos o de otra manera- no cuentan como base para el cálculo de otros beneficios como son jubilaciones, pensiones, préstamos, y aguinaldos de fin de año" ⁷²

Al respecto, resulta conveniente manifestar que en el ámbito local, el gobierno otorga a sus trabajadores las siguientes prestaciones (Capítulo XV De las Prestaciones Económicas y Sociales, artículo 154 de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal)

"Artículo 154.- Independientemente de lo establecido en la Ley y estas Condiciones, el Gobierno otorgará a sus trabajadores las siguientes prestaciones:

Fracción I. Diez días continuos de licencia con goce de sueldo por una sola vez, al trabajador que contraiga matrimonio;

El trabajador tendrá la opción de utilizar solo cinco de esos días y los cinco restantes se le pegarán de acuerdo a su sueldo tabular vigente.

Fracción II. Proveer de anteojos a los trabajadores, cónyuge y hasta dos hijos no mayores de diez años, que por prescripción médica lo requieran de forma anual.

Fracción III. Ropa de trabajo dos veces por año y el equivalente a un día de salario mínimo burocrático por concepto de lavado de la misma en forma quincenal cuando lo requiera la naturaleza de sus labores, previo dictamen que al efecto emita la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene;

Fracción IV. El cincuenta por ciento del presupuesto aprobado entre el Gobierno y el Sindicato, para la celebración del Día de las Madres;

⁷² Ibidem. Pág. 215.

Fracción V.- El cincuenta por ciento aprobado por el Gobierno y el Sindicato, destinado a la compra de juguetes para los niños que asisten a las guarderías el día seis de enero de cada año;

Fracción VI. Apoyo económico de seis días de salario mínimo burocrático diario (nivel 01 del tabulador de sueldos y salarios del Gobierno Federal), por concepto del Día del Niño, para el trabajador que demuestre tener algún hijo en un rango de edad de un día hasta 10 años.

Esa cantidad se cubrirá en la segunda quincena de abril de cada año. Cada trabajador que pretenda ser considerado dentro de esta prestación, tendrá que comprobar que cubre el requisito y registrarse, oportunamente, en su unidad administrativa de adscripción;

Fracción VII. Guarderías infantiles en los centros de trabajo, según las necesidades de los trabajadoras;

Fracción VIII. Almacenes y tiendas de artículos de primera necesidad, suficientes y cercanos a los centros de trabajo, para que los trabajadores los adquieran a menor costo;

Fracción IX. ...

Fracción X. ...

Fracción XI. Apoyo económico de 25 salarios mínimos burocráticos diarios (nivel 01 del tabulador de sueldos y salarios del Gobierno Federal), por concepto de ayuda, en el caso de fallecimiento de un familiar directo. Se considerará familiar directo del trabajador el que determina la ley.

Para que un trabajador tenga derecho a esta prestación, tendrá que registrarse, previamente, en la unidad administrativa a la que se encuentre adscrito;

Fracción XII. ...

Fracción XIII. Campos deportivos y ayudas económicas para el fomento del deporte;

Fracción XIV. Cooperaciones económicas o en especie para los festivales de aniversario de las secciones sindicales, de acuerdo con las posibilidades del Gobierno;

Fracción XV. ...

Fracción XVI. ...

Fracción XVII. Vales de despensa de fin de año por una cantidad no menor a la que reciban los trabajadores al servicio del Estado.

Fracción XVIII. ...

Fracción XIX. Cuatro días de salario mínimo burocrático, por concepto de Aniversario Sindical, a cada trabajador, en forma anual de acuerdo a la celebración del aniversario correspondiente a la sección a la que pertenece.

Fracción XX. El cincuenta por ciento del costo que por concepto de Celebración del Día Internacional de la Mujer acuerden el Gobierno y el Sindicato.

Las prestaciones anteriores se cubrirán, de preferencia, con los excedentes del Fondo de Estímulos y Recompensas para los Trabajadores del Gobierno a que se refiere el capítulo XIII de estas Condiciones, las prestaciones económicas que se

establecen en este artículo se otorgarán de acuerdo con la disponibilidad presupuestal del Gobierno.

3.1.5 Derecho al descanso, vacaciones y licencias

El Dr. Carlos A. Morales indica que "El descanso en estricto sentido implica el disfrute del tiempo para fines propios, es en realidad un olvido, un distanciamiento físico y mental de la relación laboral"⁷³

Existen otras clases de descanso que llamaríamos especial, como el que acontece con motivo del embarazo y alumbramiento, en virtud del cual "las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo. Durante la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para amamantar a sus hijos" (artículo 28 de la L.F.T.S.E)

Otro descanso excepcional, es aquel que surge con motivo de fechas conmemorativas que anualmente señala el calendario oficial (artículo 29 de la L.F.T.S.E). Este descanso se conoce como obligatorio, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no establece los días de descanso obligatorio, por lo cual en el caso de las Delegaciones, la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal establece anualmente el calendario oficial.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado indica en su artículo 27 que "por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro". Sin embargo, por acuerdo presidencial del 28 de diciembre de 1972 se dispuso que "por cada 5 días de trabajo, los burócratas disfrutarán de 2 días de descanso continuos, de preferencia sábados y domingos, con goce de salario íntegro".

⁷³ MORALES PAULIN, Carlos A. Op.cit. pág. 135.

Lo cual se ratifica con lo que dispone el artículo 98 de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal que a la letra dice: "por cada cinco días de labores el trabajador disfrutará de dos días de descanso, de preferencia sábado y domingo con goce íntegro de su salario

Cuando las necesidades del servicio impidan al trabajador tomar sus descansos en esos días, lo hará en los que señale el Gobierno, procurando que sean continuos, pero el domingo laborado le da derecho al 25% por prima dominical.

Para los efectos de este artículo, se estará a lo previsto por el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley.

Sobre las vacaciones, el artículo 30 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que "los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios, disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones de diez días laborables cada uno, en las fechas que se señalan al efecto; pero en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para los que se utilizarán de preferencia los servicios de quienes no tuvieren derechos de vacaciones(...)". Asimismo, los trabajadores gozarán de una prima vacacional, equivalente al 30 % del sueldo o salario que corresponda por los días de asueto. (Artículo 40)

Tratándose de las licencias, que a decir del Dr. Nestor de Buen "constituye un permiso otorgado al trabajador para ausentarse por un periodo determinado con o sin goce de sueldo"⁷⁴

Este derecho se deriva de la fracción VIII del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que impone la obligación a los titulares de otorgar las licencias que solicite el trabajador, sin perjuicio de sus derechos tales como la antigüedad para efectos del pago de quinquenios y el goce de la seguridad social entre otros.

⁷⁴ Citado por MORALES PAULIN, Carlos A. Op.cit. pág. 137.

Los casos que señala la fracción VIII del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado, para conceder licencia son:

- a) Para el desempeño de comisiones sindicales.
- b) Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.
- c) Para desempeñar cargos de elección popular.
- d) A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, en los términos del artículo 111 de la Ley; y
- e) Por razones de carácter personal del trabajador"

En las citadas Condiciones Generales del Gobierno del Distrito Federal en el Capítulo X "De las licencias, Descansos y Vacaciones" en su artículo 85 consigna:

"Artículo 85.- Los trabajadores del Gobierno podrán disfrutar de dos clases de licencia: sin goce y con goce de sueldo. En ambos casos, el trabajador deberá solicitar el ejercicio de este derecho con debida anticipación."

En casos especiales de urgencia invocada por el trabajador, para atender asuntos personales, se concederán licencias con goce de sueldo autorizadas por su jefe inmediato (artículo 86 de las condiciones generales).

Ahora bien, las licencias con goce de sueldo se otorgan discrecionalmente la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, previa conformidad de la unidad administrativa y la intervención del sindicato, que es como sigue: a) Hasta por diez días al año a los trabajadores que tengan de seis meses a cinco años de antigüedad y b) a partir del sexto año se podrán conceder hasta doce días.

Las licencias sin goce de sueldo se conceden en dos casos en el ámbito de acuerdo al artículo 92 de las citadas condiciones a saber: a) para el desempeño de cargos de elección popular o puesto de confianza, y b) por razones de carácter

particular, hasta por seis meses al año, contando a partir de la fecha en que se conceda dicha licencia.

Se establece como sanción dentro de las condiciones generales de trabajo del Gobierno del Distrito Federal, la terminación de los efectos de nombramiento, en el caso de que el trabajador en los seis días laborables siguientes al vencimiento de su licencia, no se presente a reanudar labores o a obtener la prórroga de la misma. (Artículo 97).

3.1.6 Derecho al pago de gastos por traslado

El artículo 16 de la Ley en estudio consigna que "cuando un trabajador sea trasladado de una población a otra, la Dependencia en que preste sus servicios dará a conocer previamente al trabajador las causas del traslado, y tendrá la obligación (la Dependencia) de sufragar los gastos de viaje y menaje de casa, excepto cuando el traslado se hubiere solicitado por el trabajador(...)"

Únicamente se podrá trasladar a un trabajador por:

- a) Por reorganización o necesidades del servicio debidamente motivados;
- b) Por desaparición y desconcentración de unidades del centro de trabajo.
- c) Por permuta autorizada y
- d) Por laudo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En el caso, en que el cambio sea por un periodo mayor a seis meses, la dependencia cubrirá los gastos que resulten del transporte del menaje indispensable para la mudanza de su cónyuge y familiares en línea recta ascendentes o descendentes, o colaterales en segundo grado que dependan económicamente del empleado.

No debe confundirse el derecho del trabajador a la inamovilidad en el puesto, con la facultad de cambio de adscripción que tiene el titular de una dependencia o entidad. Si en el nombramiento se estableció un lugar para la prestación del trabajo, esta circunstancia limita la facultad de cambio de adscripción para que este no se dé en forma unilateral, sino que se requiere del consentimiento del trabajador; al respecto es de mencionar que las condiciones generales mencionadas con antelación, contemplan este supuesto en el artículo 77 fracción XVIII que a letra menciona:

“Artículo 77.- El Titular del Gobierno esta obligado a:

Fracción XVIII.- Cambiar de adscripción a sus trabajadores sin perjuicio de su categoría, función y percepciones, debiendo probarse, como lo prescribe la Ley, que dicho cambio tiene como base y razón el buen servicio y que puede ser por reorganización o necesidades del servicio debidamente justificadas, por desaparición del centro de trabajo, por permuta debidamente autorizada y por fallo del Tribunal, entre otras, procurando en todo caso evitar daños al trabajador;”

3.1.7 Derecho a permuta

El artículo 80 fracción VIII de las multicitadas condiciones generales establece la figura de la permuta como un derecho del trabajador en los términos del reglamento de Escalafón.

En la ley se establece que el sistema de escalafón circunscribe la autorización de las permutas, cuyo procedimiento será previsto en los reglamentos de escalafón respectivos. (Artículos 47 y 66 de la L.F.T.S.E)

3.1.8 Derecho a la seguridad e higiene

Este derecho es de previsión social entendida ésta según el autor Ignacio Carrillo Prieto como "la manera de establecer medidas protectoras frente a las necesidades a que están expuestos los trabajadores"⁷⁵

La fracción II del artículo 43 de la norma burocrática señala:

"Artículo 43. Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1 de esta ley:

II. Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general;"

Lo anterior, viene a constituir una de las primeras medidas tomadas para salvaguardar la salud del trabajador.

Con el objeto de garantizar las condiciones de seguridad e higiene para el desempeño de los trabajadores, así como para prevenir y reducir las posibilidades de la consumación de riesgos de trabajo, se ha fijado como obligación de las delegaciones del Gobierno del Distrito Federal mantener sus centros de trabajo en las necesarias condiciones de seguridad e higiene y de todos los elementos indispensables para tales fines.

Por su parte, el artículo 105 de las condiciones generales de trabajo del Gobierno del Distrito Federal expresa:

"Artículo 105.- El Gobierno adoptará las medidas de seguridad necesarias, mismas que los trabajadores deberán acatar en sus términos, para tal efecto se observarán las siguientes disposiciones:

⁷⁵ Citado por MORALES PAULIN, Carlos. Op.cit. pág. 139.

Fracción I. Se establece una Comisión Mixta de Seguridad e Higiene, integrada por igual número de representantes del Gobierno y del Sindicato. Al efecto la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal (actualmente Dirección General de Administración Personal) proporcionará los elementos necesarios para su adecuada operación;

Fracción II.- Igualmente, se establecerán Subcomisiones Mixtas de Seguridad e Higiene en cada centro de trabajo y por cada turno, integradas por dos representantes de la unidad administrativa y dos del Sindicato, cuyas funciones serán además de las que señale la Ley y reglamentos respectivos, las siguientes:

- a) Investigar las causas de los accidentes ocurridos;
- b) Proponer a la superioridad las medidas adecuadas para prevenir accidentes;
- c) Vigilar el cumplimiento de las medidas implantadas, informando a la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene la violaciones que se cometan.

Las funciones señaladas en los incisos anteriores deberán desempeñarse durante la horas de trabajo y sin remuneración adicional, y

Fracción III.- La Comisión Mixta de Seguridad e Higiene vigilará el cumplimiento de las obligaciones que estas Condiciones imponen a las Subcomisiones."

De lo anterior, es de destacarse que la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene, es la instancia responsable de la vigilancia y cumplimiento en materia de seguridad e higiene en el trabajo.

Para el cumplimiento de las disposiciones relativas a la seguridad e higiene, se ha instrumentado en el caso de la Delegación Gustavo A. Madero, programas de divulgación dirigidos al personal sobre las técnicas para la prevención de riesgos de

trabajo, dotación de equipo, accesorios y dispositivos de protección, edición y distribución de instructivos, cursos de primeros auxilios y técnicas de emergencia. Asimismo se establecido como obligación de los jefes encargados o responsables de los centros de trabajo, de vigilar que el personal a sus órdenes, adopte las precauciones y use el equipo necesario para evitar algún daño y reportar a la Subcomisión Mixta de Seguridad e Higiene el equipo en malas condiciones que implique un riesgo. A su vez los trabajadores también tendrán la obligación de avisar a sus jefes inmediatos, a la Subcomisión Mixta de Seguridad e Higiene de cualquier peligro que observe y que puedan dar origen a accidentes y siniestros, conforme lo prevé el artículo 110 de las multitudes condiciones generales.

3.1.9 Derecho a la Seguridad Social

Para Almansa Pastor la seguridad social es:

“El conjunto de medidas que garantizan el bienestar material y espiritual de todos los individuos de la población, aboliendo todo estado de necesidad social. Desde una perspectiva jurídica es el instrumento estatal específico protector de necesidades, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera”⁷⁶

El artículo 43 en sus fracciones VI y VII de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece la obligación del titular de garantizar la seguridad social de los trabajadores.

⁷⁶ Citado por MORALES PAULIN, Carlos A. Op.cit. pág. 140.

Esta seguridad social prestada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) creado en 1959, la cual de conformidad con la ley, dispone en su artículo 1., que la misma es aplicable:

I. A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que la Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros;

II. A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de los Poderes de la Unión a que se refiere esta Ley;

III. (...)

IV. A los Diputados y Senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta Ley; y

V. A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de esta Ley”.

Prevé la Ley del ISSSTE dos regímenes de seguridad social: a) régimen obligatorio y b) régimen voluntario. El primero es el que llama el maestro Alfonso Nava como “típico régimen de seguridad social” puesto que se aplica a los burócratas obligatoriamente, es decir, se les aplica sin que hayan dado su consentimiento. El segundo se ha interpretado como un sistema de extensión de los servicios del ISSSTE quienes voluntariamente los requieran.

Las prestaciones que se otorgan a los trabajadores se encuentran consignadas en el artículo 3 de la Ley del ISSSTE que son:

I. Medicina preventiva;

II. Seguro de enfermedades y maternidad;

III. Servicios de rehabilitación física y mental;

IV. Seguro de riesgos del trabajo;

V. Seguro de jubilación;

- VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;
- VII. Seguro de invalidez;
- VIII. Seguro por causa de muerte;
- IX. Seguro de cesantía en edad avanzada;
- X. Indemnización global;
- XI. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;
- XII. Servicio de integración a jubilados y pensionados;
- XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- XIV. Préstamos hipotecarios para la adquisición de propiedad de terrenos y/o casas, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos costos;
- XV. Préstamos a mediano plazo;
- XVI. Préstamos a corto plazo;
- XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y sus familiares;
- XVIII. Servicios turísticos;
- XIX. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación;
- XX. Servicios funerarios; y
- XXI. Sistema de ahorro para el retiro".

3.1.10 Derechos derivados de los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales.

La norma burocrática no define a los riesgos profesionales, ni a las enfermedades no profesionales, sin embargo, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) establece en su artículo 34, que "serán reputados como riesgos del trabajo, los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo (...) Así

mismo, se considerarán riesgos del trabajo las enfermedades señaladas (en el artículo 513 de la Ley Federal) del Trabajo."

En tanto que las enfermedades no profesionales resultado de accidentes del trabajo, conforme al segundo párrafo del artículo 34 de la Ley del ISSSTE, son: "Toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior o la muerte producida repentinamente en el ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sea el lugar y el tiempo en que se preste, así como aquéllos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeñe su trabajo, o viceversa".

Sobre los riesgos profesionales, el artículo 110 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado consigna que estos riesgos "se regirán por las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Ley Federal del Trabajo en su caso. Es de mencionar que la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, en materia de riesgos profesionales, es procedente no sólo en cuanto a clarificar los alcances y contenidos de las prestaciones en especie, sino para exigir el cumplimiento y pago en los casos en que por cualquier circunstancia el trabajador no sea derechohabiente del ISSSTE.

Por lo que hace a las enfermedades no profesionales, el artículo 111 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla que cuando están se produzcan, el trabajador tendrá derecho a que se le concedan licencias, para dejar de asistir a sus labores, previo certificado del ISSSTE y la consecuente vigilancia médica.

Podemos señalar que será obligación de los titulares de las dependencias conceder licencias para que su personal deje de concurrir a sus labores previo dictamen y vigilancia médica y por consiguiente.

Por su parte la fracción II del artículo 123 de la Ley del ISSSTE, establece que:

"Si al vencer la licencia con medio sueldo continúa la incapacidad, se concederá al trabajador licencia sin goce de sueldo mientras dure la incapacidad, hasta por 52 semanas contadas desde que se inició ésta.

Durante la licencia sin goce de sueldo, el Instituto cubrirá al asegurado un subsidio en dinero equivalente al 50% del sueldo básico que percibía el trabajador al ocurrir la incapacidad".

El artículo 113 de las condiciones generales de trabajo del Gobierno del Distrito Federal indica:

"ARTICULO 113.- Al ocurrir algún riesgo de trabajo, el Gobierno proporcionará de inmediato la atención necesaria que esté a su alcance y avisará en su caso al servicio médico del ISSSTE."

Es pertinente mencionar que cuando se tiene conocimiento de un riesgo de trabajo, la autoridad elabora acta conforme al modelo diseñado por el ISSSTE en la que participan los jefes inmediatos, los trabajadores afectados, los miembros de la Subcomisión Mixta de Seguridad e Higiene del centro de trabajo y los testigos que hubieren presenciado el riesgo de trabajo. El acta se acompaña de la documentación relativa, incluyendo las constancias con las que se acredite la atención médica que haya recibido el trabajador (artículo 115 de las multitudes condiciones).

3.2 DERECHOS COLECTIVOS

El derecho del trabajo colectivo, en lo referido al trabajo burocrático, se integra con algunas formas específicas de instituciones:

a) El derecho de asociación, que incluye la formación de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado.

b) Dadas las condiciones socio-políticas que vivimos en México aún no ha sido posible llegar a la celebración de contratos colectivos de trabajo, en su lugar se inscriben las Condiciones Generales de Trabajo, que son dictadas por el titular respectivo, aún cuando la Ley en su artículo 87 ya señala que esto deberá ser "tomando en cuenta la opinión del Sindicato".

c) Aún cuando no está previsto en la Ley, la costumbre ha hecho que se establezcan reglamentos interiores de trabajo, tanto en forma general dentro de la dependencia, como en caso necesario, señalando la forma de desarrollo de las labores en determinadas áreas o secciones.

d) La huelga.

Los derechos colectivos de los trabajadores públicos son básicamente dos:

- 1.- El derecho de la sindicación o sindicalización y
- 2.- El derecho a la huelga.

3.2.1 Derecho a la sindicación

"Eusebio Ramos, al referirse al concepto de Derecho Sindical, cita a autores como Rodolfo A. Nápoli y Mario de la Cueva. Respectivamente, sus definiciones son las siguientes:

Es el conjunto de principios y normas que regulan la formación, el funcionamiento y las relaciones colectivas de las asociaciones profesionales con los empleadores y empleados, así como las relaciones entre ellos con el Estado. Es un derecho subjetivo de los trabajadores a gozar de los beneficios derivados de éste.

Es la norma que reglamenta la formación y función de las asociaciones profesionales de trabajadores y patrones, su relacional en posición frente al Estado y los Conflictos Colectivos de Trabajo."⁷⁷

Para Héctor Santos Azuela⁷⁸ la libertad sindical de los empleados públicos tiene dos dimensiones, una individual y otra colectiva.

La individual se caracteriza por el derecho del trabajador a:

1. Formar junto con otros empleados a los sindicatos;
2. Afiliarse a algún sindicato ya formado;
3. No adherirse a ningún sindicato;
4. Separarse de su sindicato.

En el contexto colectivo, la libertad sindical se presenta cuando existe el derecho de:

1. Formar ligas, uniones, federaciones, confederaciones, sin permiso o autorización alguna,
2. Incorporarse a las organizaciones cúpula ya existentes,
3. No incorporarse o afiliarse a alguna organización cúpula, y
4. Separarse de ésta cuando se considere necesario.

Sobre los sindicatos la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que:

"Los sindicatos son asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidos para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes". (Artículo 67)

⁷⁷ Citado por ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. ed. 2a. Ed. Porrúa. México, 1999. pág. 272.

⁷⁸ Cfr. MORALES PAULIN, Carlos A. Op.cit. Pág. 143.

Sindicato único: " En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretenden ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento mayoritario" (Artículo 68).

Derecho de sindicalización: "Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar formar parte de él, salvo que fueran expulsados". (Artículo 69).

Constitución sindical: "Para que se constituya un sindicato, se requiere que lo formen veinte trabajadores o más, y que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros ". (Artículo 71).

Registro sindical: Los sindicatos serán registrados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a cuyo efecto remitirán a éste por duplicado:

I. El acta de asamblea constitutiva o copia de ella autorizada por la directiva de la agrupación;

II. Los estatutos del sindicato;

III. El acta de la sesión en que se haya designando la directiva o copia autorizada de aquélla, y

IV. Una lista de los miembros de que se componga el sindicato con expresión de nombres de cada uno, estado civil, edad, empleo que desempeña, sueldo que perciba y relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajador".

Sobre la pérdida de los derechos sindicales el Dr. Nestor de Buen apunta que estos son:

a) Los derechos escalafonarios, (...),

b) Los derechos específicos que para los trabajadores sindicalizados se pacten en las condiciones generales de trabajo,

c) El patrocinio y representación por el sindicato ante las autoridades y ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje⁷⁹

En resumen, es un derecho que sólo tienen los trabajadores de base, ya que los trabajadores de confianza no pueden formar parte de los sindicatos. La ley prevé que cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales (art. 70 de la L.F.T.S.E).

3.2.2 Derecho a la huelga

Se encuentra prevista en la fracción X del apartado B del artículo 123 constitucional, que a la letra indica: " Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra." Asimismo, también está reglamentada en los capítulos III y IV (arts. 92 al 109) del título cuarto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Al respecto el maestro Alfonso Nava comenta: "Irreal, inexistente, virtual, falaz; es este derecho aun para los trabajadores de base. Si el sistema político no tolera las huelgas en las grandes empresas, menos las de sus propios trabajadores..."⁸⁰

El artículo 92 de la LFTSE señala que: "huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores decretada en la forma y términos que esta ley establece".

⁷⁹ DE BUEN, Nestor, Los trabajadores de Banca y Crédito, Ed. Porrúa, México, 1984. pág. 81.

⁸⁰ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op.cit. págs .223 y 224.

Conviene aclarar desde ahora, que de conformidad con lo que se establece en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución y en el artículo 8 de la LFTSE, sólo podrán ejercitar el derecho de huelga los trabajadores de base, los de confianza no.

Esto trae como consecuencia el que podamos expresar que constitucionalmente hablando no se produzca la huelga total de los trabajadores burocráticos.

Es de importancia lo dispuesto en el artículo 94 de la ley, que señala: "Los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el Apartado B, del artículo 123 constitucional"

Se establece en este precepto cuáles son las causas que pueden dar lugar a una huelga desde el punto de vista burocrático.

El maestro Miguel Acosta⁸¹, afirma que los trabajadores burocráticos tienen derecho a cobrar salarios caídos cuando se presente un caso de huelga, porque existe una violación general y sistemática de los derechos de los trabajadores.

Por su parte, el artículo 107 de la ley en comentario previene que: "En tanto no se declare ilegal, inexistente o terminado un estado de huelga, el Tribunal y las autoridades civiles y militares deberán respetar el derecho que ejerciten los trabajadores, dándoles las garantías y prestándoles el auxilio que soliciten".

Por último, el artículo 108 establece las causas de terminación de la huelga:

I. Por avenencia entre las partes en conflicto;

⁸¹ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op.cit. Pág. 315.

II. Por resolución de la asamblea de trabajadores tomada por acuerdo de la mayoría de los miembros; .

III. Por declaración de ilegalidad o inexistencia;

IV. Por laudo de la persona o tribunal que, a solicitud de las partes y con la conformidad de éstas, se avoque al conocimiento del asunto.

3.3 OBLIGACIONES DE LOS TITULARES Y TRABAJADORES

3.3.1 Titulares

El artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado, establece diez fracciones en las que se enumeran las obligaciones laborales de los titulares de las dependencias con sus trabajadores.

"Preferir en igualdad de condiciones de conocimiento, aptitud y antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes lo estuvieren; a quienes representen la única fuente de ingreso familiar; a los veteranos de la revolución; a los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914; a los que con anterioridad les hubieren prestado de servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón.

Para los efectos del párrafo que antecede, en cada una de las dependencias se formarán los escalafones de acuerdo con las bases establecidas con el Título Tercero de esta Ley"

La segunda obligación de los titulares, es relativa a "cumplir con todos los servicios de higiene y prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general". Este deber está contemplado como el derecho del trabajador a la seguridad e higiene laboral.

La tercera y cuarta fracción del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contemplan respectivamente, el derecho del empleado a la reinstalación o a la indemnización con motivo del despido injustificado.

La quinta obligación del titular consiste en "proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales para ejecutar el trabajo convenido".

Por su parte las fracciones sexta y séptima del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señalan la obligación de los titulares de garantizar la seguridad social. Deber expuesto en la parte conducente al derecho individual de la seguridad social.

La fracción octava del citado artículo 43 establece la obligación de conceder licencias a los trabajadores.

La novena fracción consigna el deber del titular de "hacer las deducciones con los salarios, que soliciten los sindicatos respectivos, siempre que se ajusten a los términos de (...) Ley".

La última obligación establecida en el artículo 43, señala el deber de los titulares de "integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los informes que se les soliciten para el trámite de las prestaciones sociales, dentro de los términos que señalen los ordenamientos respectivos". Dentro de estos ordenamientos se encuentran la Ley del ISSSTE que en su artículo 13 establece que: "Las dependencias y entidades de la Administración Pública sujetas al régimen de esta Ley, quedan obligadas a remitir sin demora al Instituto, los expedientes y datos que les solicite de los trabajadores, extrabajadores, y los informes sobre aportaciones y cuotas.

Al respecto mencionan Mariano Herrán Salvatti y Carlos F. Quintana Roldán lo siguiente: " Estimamos que el listado de obligaciones que para los titulares de las dependencias y entidades establece ese artículo, contiene el mínimo de garantías o derechos que deben otorgarse a los trabajadores, los cuales como ha acontecido en la práctica mediante las condiciones generales de trabajo o convenios específicos, se han incrementado y mejorado".⁸²

Además de las obligaciones mencionadas, las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal contempla que el titular del gobierno está obligado a:

- I. Proporcionar al Sindicato anualmente la cantidad que se estime necesaria para el impulso del deporte de los trabajadores.
- II. Proporcionar a los trabajadores vestuario y equipo propio para sus labores.
- III. Permitir la intervención del Sindicato en todos los casos en que investiguen responsabilidades laborales de los trabajadores, desde la iniciación de las mismas, para la defensa de sus intereses de sus representados.

3.3.2 Trabajadores

Las obligaciones o deberes de los trabajadores del Estado, están contenidas fundamentalmente en ocho fracciones que integran el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sin embargo, el artículo 46 fracción V se contemplan diez causales de rescisión, mismas que tienen origen en el incumplimiento de los deberes que recaen en el empleado.

El primer deber del empleado público es el de "desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes

⁸² HERRAN SALVATI, Mariano y QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Legislación Burocrática Federal. "Legislación-Doctrina-Jurisprudencia" ed. 2a. Ed. Porrúa. México, 1998. Pág. 75.

y a las leyes y reglamentos respectivos". Esta obligación desencadena tres principios fundamentales:

- I. Principio de obediencia jerárquica.
- II. Principio de actuación legal con cumplimiento de la norma, y
- III. Principio de eficiencia en la prestación del trabajo.

La segunda obligación del trabajador radica en "observar buenas costumbres dentro del servicio". Estas buenas costumbres imponen una actitud respetable lejana a la embriaguez o drogadicción.

El tercer deber consignado en el artículo 44 de la citada ley es el relativo a "cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo. En efecto las condiciones generales de trabajo no sólo puntualizan derechos sino también obligaciones.

La cuarta obligación es "guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo". Este deber se conoce en la doctrina como el deber de discreción o de secreto profesional, el cual le impone al trabajador la convicción de que en su silencio descansa la seguridad y tranquilidad de la nación.

El quinto deber que establece el artículo 44 es el relativo a la abstención " de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros".

La sexta obligación del trabajador del Estado es la de "asistir puntualmente a sus labores"

La séptima obligación prohíbe la realización de "propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo" y lógicamente durante las horas de labor. Esta obligación resulta interesante, en vista de que no son pocas las ocasiones en que los trabajadores realizan trabajos de proselitismo en favor de determinado partido político.

La octava y última obligación le impone al trabajador capacitarse, por lo que tiene que "asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia".

Es de agregarse que las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal en su artículo 81 contempla además de las obligaciones antes mencionadas las siguientes: a) abstenerse de hacer extrañamientos o amonestaciones en público a sus compañeros; b) tratar con cortesía y diligencia al público.

CAPITULO IV

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO SUJETOS DE RELACIÓN CIVIL O LABORAL

4. CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES

4.1 Disposiciones legales aplicables a la prestación de servicios profesionales

a) Artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; b) Por lo que se refiere al Distrito Federal, el Código Civil, artículos 2006 al 2615; c) Ley Reglamentaria del artículo 5 constitucional, relativa al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, aplicables en materia federal, conocida en forma abreviada como "Ley de Profesiones" publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1945 y sus reformas de 2 de enero y 23 de diciembre de 1974 y 22 de diciembre de 1993. Es facultad de las legislaturas de los Estados aprobar su ley reglamentaria; d) Reglamento de la ley reglamentaria de los artículos 4 y 5 constitucionales; e) A este contrato le son aplicables supletoriamente las disposiciones del mandato.

4.2 Distinción entre prestación de servicios profesionales y mandato

Antes de establecer la distinción entre los contratos de prestación de servicios y el mandato, conviene estudiar brevemente el mandato a efecto de precisarlo debidamente.

Se define el mandato en el Código Civil vigente como "contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga" (artículo 2546)

Clasificación.- Es un contrato oneroso y sólo por excepción gratuito (artículo 2549) Generalmente también es un contrato bilateral, porque da nacimiento desde

su perfeccionamiento no sólo a obligaciones a cargo del mandatario, sino también genera la obligación a cargo del mandante de pagar la retribución. Cuando es gratuito el mandato, puede decirse que es unilateral, pues todas las obligaciones a cargo del mandante, o sea la de reembolsar al mandatario por los gastos efectuados y la de indemnizarlo por los daños y perjuicios que le hubiere causado el cumplimiento del mandato (2577 y 2578), no nacen al momento mismo de perfeccionarse el contrato, sino con posterioridad y a consecuencia de hechos eventuales. Es también un contrato "intuitu personae" (2574 y 2575) y debido a ello el mandato termina con la muerte de cualquiera de las dos partes. En cuanto a su forma, es un contrato formal, ya que aunque el mandato verbal de menor cuantía, debe ratificarse por escrito (artículo 2552), siendo nulo el mandato que prescinda de los requisitos legales de forma (artículo 2557). Es un contrato preparatorio el mandato, por cuanto que crea relaciones jurídicas en orden a la realización de otros actos jurídicos posteriores a los cuales sirve de antecedente.

Es un contrato principal, o sea que tiene subsistencia por sí mismo y no depende de otro contrato; pero por excepción puede ser accesorio, y de garantía, como acontece en el mandato irrevocable que se otorga como condición en un contrato bilateral o como medio para cumplir una anterior obligación ya contraída (artículo 2596).

Elementos esenciales

Consentimiento. El consentimiento en este contrato se presenta cuando una parte encomienda la ejecución de actos jurídicos y la otra está conforme con ejecutar dichos actos.

Objeto.- El objeto de este contrato lo constituyen los actos jurídicos; dichos actos deben de ser posibles, lícitos y que no requieran la intervención personal del interesado.

Elementos de validez

Respecto a estos elementos, sólo tiene interés mencionar la capacidad de las partes y las formalidades, ya que respecto a los vicios de la voluntad así como a la litud en el objeto, motivo, fin o condición, siguen aplicándose las reglas generales de todos los actos jurídicos.

Capacidad.- El mandante no sólo debe tener la capacidad general para contratar, sino además, la requerida para realizar los actos jurídicos objeto del contrato de mandato que hubiere encomendado realizar.

El autor Ricardo Treviño menciona en cuanto a la capacidad del mandatario que: "En un mandato representativo el mandatario deberá tener cuando menos la capacidad general; pero en un mandato no representativo ésta no es suficiente, sino que también requiere la necesaria para celebrar los actos jurídicos que se le encomiendan"⁸³

La ley contempla la capacidad entre consortes, ya que éstos últimos requieren de autorización judicial para contratar entre ellos, excepto cuando el contrato sea el de mandato para pleitos y cobranzas o para actos de administración; por tanto, se necesita de la autorización judicial para que los cónyuges celebren entre ellos un mandato para actos de dominio (artículo 174 del Código Civil para el Distrito Federal).

El contrato de mandato es formal, ya que se debe otorgar en escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos, ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario, ante juez de primera instancia, jueces menores o de paz, o autoridades administrativas correspondientes, cuando el mandato sea general, cuando el interés del negocio para que se confiere llegue a cinco mil pesos o exceda

⁸³ TREVIÑO GARCIA, Ricardo. Los Contratos Civiles y sus Generalidades. ed. 5a. Ed. McGraw-Hill. México, 1995. pág. 208.

de esa cantidad, o cuando en virtud de él haya de ejecutar el mandatario, a nombre del mandante, algún acto que conforme a la ley debe constar en instrumento público (arts. 2550, 2551 y 2555 del CCDF).

También el mandato es un contrato formal puesto que debe otorgarse en escrito privado firmado ante dos testigos, sin que sea necesaria la previa ratificación de las firmas, cuando el interés del negocio para que se confiere exceda de doscientos pesos y no llegue a cinco mil (primera parte del artículo 2556 del CCDF).

Obligaciones del mandatario.- a) Ejecutar personalmente los actos jurídicos que le hubieren encomendado, excepto que éste facultado para delegar o sustituir el poder; b) Cefñirse a los términos del mandato y en ningún caso proceder contra disposiciones expresas del mismo; c) Informar sin demora al mandante de la ejecución del mandato; d) Dar oportunamente noticia al mandante de todos los hechos o circunstancias que puedan determinarlo a revocar o modificar el encargo; e) Rendir cuentas; f) Entregar al mandante todo lo que hubiere recibido con motivo del mandato y g) Pagar intereses de las sumas que pertenezcan al mandante.

Obligaciones del mandante.- a) Anticipar al mandatario los fondos necesarios para la ejecución del mandato; b) Reembolsar al mandatario las cantidades que éste hubiese anticipado; c) Indemnizar al mandatario de los daños y perjuicios causados por la ejecución del mandato y d) Remunerar al mandatario, salvo pacto en contrario.

Una vez que se ha analizado brevemente el contrato de mandato, es de observarse que existe similitud con el contrato de prestación de servicios profesionales, pues el objeto de ambos es una prestación de servicios. La diferencia consiste en que el mandato tiene como finalidad la realización de actos jurídicos, y la prestación de servicios profesionales la ejecución de trabajos que requieren una preparación profesional, artística, científica o técnica.

La prestación de servicios puede comprender la ejecución de actos jurídicos, pero normalmente se refiere al desarrollo de hechos jurídicos y materiales. Sin embargo, por la similitud entre ambas figuras, el contrato de prestación de servicios profesionales se le aplican supletoriamente las reglas del mandato.

Al respecto el autor Ramón Sanchez Medal sostiene: "... no puede confundirse el contrato de prestación de servicios profesionales con el contrato de mandato, ya que en aquél los actos que realiza o los servicios que presta el profesionista no son necesariamente actos jurídicos" ⁸⁴

El maestro Miguel Angel Zamora y Valencia manifiesta: "Por lo que respecta a la distinción entre los contratos de mandato y prestación de servicios profesionales, puede decirse que: En el primero, el mandatario debe realizar siempre actos jurídicos y que éstos deben ser siempre por cuenta y generalmente a nombre del mandante, en cambio en el segundo, los actos son técnicos y no necesariamente jurídicos y éstos se realizan por cuenta y a nombre del profesor, aún cuando se dan en provecho y beneficio del cliente."⁸⁵

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente jurisprudencia:

PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES. NO SE RIGE EN SU TOTALIDAD CON LAS REGLAS DEL MANDATO.

La recta interpretación del artículo 2257 del Código Civil para el Estado de Puebla, en relación con los dispositivos que se refieren a los contratos de mandato y prestación de servicios profesionales, permite establecer que deben aplicarse a este último sólo las disposiciones del mandato que tengan fundamento en las semejanzas que entre ambos contratos existan, más no aquellos que se refieren a

⁸⁴ SANCHEZ MEDAL, Ramón. De los Contratos Civiles. ed. 11a. Ed. Porrúa. México, 1991. Pág. 338.

⁸⁵ ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Angel. Contratos Civiles. ed. 2ª. Ed. Porrúa, México, 1985. Pág. 308.

los puntos en que dichos contratos sean diferentes, de tal modo que si la exigencia de una forma determinada para el contrato de mandato se aplica por la necesidad que existe de garantizar seguridad a los terceros que entran en relación con el mandatario, quienes necesitan saber con certeza las facultades y limitaciones de aquél con quien contratan, esa formalidad en cambio, no puede considerarse que necesariamente deba satisfacerse en un contrato de prestación de servicios profesionales, porque en éste, el que presta el servicio no actúa en nombre y representación de otro, sino que sólo asesora a quien lo contrató; de ahí que las disposiciones relativas a la forma en el contrato de mandato, no son aplicables a la prestación de servicios, porque en este último no existe entre los contratantes delegación alguna de facultades de este tipo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 190/88. Rosa Medina viuda de Báez. 11 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Eric Roberto Santos Partido. Secretario: Miguel Izaguirre Ojeda.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca. Tesis VI. 1o.132 C XV II Febrero, pág. 468.

4.3 Distinción entre prestación de servicios profesionales y contrato de trabajo

1. El contrato de prestación de servicios profesionales está regulado por el Código Civil y la denominada "Ley de Profesiones" reglamentaria del artículo 5 constitucional. El contrato de trabajo está regulado por el artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria.

2. El contrato de prestación de servicios profesionales es un contrato civil típico, cuyas cláusulas se estipulan libremente por las partes, una de las cuales, el

profesor, no se encuentra sindicalizado no sujeto a contrato colectivo. El contrato de trabajo existe cuando hay una relación de dirección y dependencia entre el patrón y su empleado u obrero. El salario, vacaciones, seguro social, y en general todos los derechos y obligaciones se encuentran regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria.

Por su parte la Ley de Profesiones dispone:

"ARTICULO 37.- Los profesionistas que ejerzan su profesión en calidad de asalariados, quedan sujetos por lo que a su contrato se refiere, a los preceptos de la Ley Federal del Trabajo y al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en su caso."

Por lo tanto si tratáramos de diferenciar entre un "prestador de servicios profesionales" de un "trabajador" bien podríamos hacerlo a través del siguiente cuadro comparativo

PRESTADOR DE SERVICIOS PROFESIONALES

1. Presta sus servicios de una manera independiente.

A) No se subordina a quien presta sus servicios y su cliente sólo exigirá que sus servicios sean de la calidad en que se comprometió a ofrecerlos.

B) No está obligado a cubrir una jornada de trabajo, bastará con que simple y sencillamente realice la prestación de servicios.

2. No existe obligación de que quien le contrate pague cuotas por concepto de seguridad social.

3. La retribución a sus servicios son honorarios que causan IVA (Impuesto al Valor Agregado) además del ISR que está obligado enterar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Estará obligado a expedir el recibo correspondiente.

4. La retribución queda sujeta a la voluntad de las partes.

5.- Se rige por el Código Civil.

TRABAJADOR

1. Presta un trabajo personal subordinado. De hecho es esta nota (la subordinación) lo que buscan establecer los tribunales del trabajo, para determinar cuándo existe relación de trabajo.

A) Subordinación.- Es la sujeción a la orden o mando del patrón.

B) Una de las formas de subordinarse es cubrir una jornada de trabajo máxima de ocho horas, debiendo registrar su entrada y salida.

2. Tiene derecho a la inscripción en el organismo de seguridad social que le corresponda, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

3. La retribución a su trabajo es un sueldo y sólo se le retendrá el Impuesto sobre la Renta respectivo (ISPT).

4. Existe un salario mínimo (así como tabuladores específicos expedidos por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos)

5. Se rige por la Ley Federal del Trabajo o Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, o las que expidan los Estados de la Unión para sus trabajadores.

El maestro Mario de la Cueva establece que la prestación de servicios profesionales ha sufrido una transformación por las siguientes causas:

"I. Las empresas, como organizaciones económicas, se han vuelto cada vez más grandes, de manera que sus necesidades han ido en aumento y, consecuentemente, la necesidad de los servicios de los profesionistas ha llegado a ser, también, permanente. Por otra parte, la técnica, más perfecta de día en día, requiere, asimismo, la utilización constante de técnicos.

La relación jurídica en que se encuentran estos profesionistas ya no traduce los caracteres de la antigua prestación de servicios profesionales y, en términos generales, se ha asimilado a la relación de trabajo.

Los profesionistas, en muchos casos, han perdido la independencia económica.

El profesionista, como los demás trabajadores se subordina, en cuanto a la ejecución del trabajo, a los fines de la empresa, lo que quiere decir que, en ese servicio, concurren los elementos fundamentales que consignamos para la relación de trabajo (capítulo II).

La retribución que en estos casos se paga al profesionista tampoco corresponde, al honorario, pues si es cierto que puede variar en razón de la persona, el elemento que fundamentalmente se toma en cuenta es el trabajo que debe desarrollarse.

2.- El campo reservado a las profesiones liberales ha sido ocupado por grandes empresas, las que, a su vez, para la realización de fines propios, utilizan profesionistas.

3.- El trabajo del profesionista se ha proletarizado en gran parte, tanto porque en él concurren nuevos caracteres, cuanto porque ha perdido su individualidad, esto es, el profesionista se ha transformado en un engrane de la empresa.⁸⁶

Desafortunadamente se ha abusado en el uso del contrato de honorarios, ya que en muchos casos y a fin de evadir las responsabilidades que como patrón deben afrontar quienes requieran de los servicios de un trabajador, la forma más sencilla que encuentran, es contratarlos por honorarios y no pagándoles aún, el IVA, correspondiente, por lo que quien desee prestar sus servicios es obligado en absorber en su detrimento el 10% de sus honorarios, aparentando mediante el recibo, que es la persona quien lo ocupa la que lo paga. De tal suerte que analizando a fondo la situación en la mayoría de los casos el contrato de prestación de servicios profesionales, deja de ser un contrato civil para convertirse en la práctica en un contrato de trabajo.

Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

RELACIÓN LABORAL. REQUISITO DE LA. SU DIFERENCIA CON LA PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES.

No basta la prestación de un servicio personal y directo de una persona a otra para que se dé la relación laboral, sino que esa prestación debe reunir como requisito principal la subordinación jurídica, que implica que el patrón se encuentra en todo momento en posibilidad de disponer del esfuerzo físico, mental o de ambos géneros, del trabajador según la relación convenida; esto es, que exista por parte

⁸⁶ DE LA CUEVA, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. ed. 12ª. Ed. Porrúa, México, 1970, Págs. 537 y 538.

del patrón un poder jurídico de mando correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio; esa relación de subordinación debe ser permanente durante la jornada de trabajo e implica estar bajo la dirección del patrón o su representante; además, el contrato o la relación de trabajo se manifiestan generalmente, a través de otros elementos como son: la categoría, el salario, el horario, condiciones de descanso del séptimo día, de vacaciones, etc., elementos que si bien no siempre se dan en su integridad ni necesita acreditar el trabajador tomando en consideración lo que dispone el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo, sí se dan en el contrato ordinario como requisitos secundarios. Por tanto, no es factible confundir la prestación de un servicio subordinado que da origen a la relación laboral regulada por la Ley Federal del Trabajo con el servicio profesional que regulan otras disposiciones legales; en aquél, como ya se dijo el patrón da y el trabajador recibe órdenes precisas relacionadas con el contrato, dispone aquél dónde, cuándo y como realizar lo que es materia de la relación laboral, órdenes que da el patrón directamente o un superior jerárquico, representante de dicho patrón, y en la prestación de servicios profesionales el prestatario del mismo lo hace generalmente con elementos propios, no recibe órdenes precisas y no existe como consecuencia dirección ni subordinación, por ende no existe el deber de obediencia ya que el servicio se presta en forma independiente, sin sujeción a las condiciones ya anotadas de horario, salario y otras.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo directo 300/93. Javier Lauro Rodríguez García. 31 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Rivas Pérez. Secretaria: Gloria Flores Huerta. Véase: Informe de 1986, Tercera Parte, pág. 285.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, XII-Diciembre, pág. 945.

4.4 Distinción entre prestación de servicios profesionales y contrato de obra a precio alzado.

Previo a señalar la distinción entre el contrato de prestación de servicios profesionales y el contrato de obra a precio alzado, conviene exponer brevemente en qué consiste éste último.

El contrato de obra a precio alzado o ajuste cerrado es el contrato por el que una persona llamada "empresario" se obliga a ejecutar, bajo su dirección y con materiales propios, una obra que le encarga otra persona llamada "dueño de la obra", la cual se obliga a pagarle un precio global (2616 y 2625 del Código Civil para el Distrito Federal).

Este contrato pertenece al grupo de los llamados contratos de trabajo o de gestión y corresponde a la "locatio operis" del derecho romano (del cual hablamos en el primer capítulo) que tenía por objeto no la prestación de un servicio sino el resultado del mismo, es decir el producto terminado, sin importar que el obligado a ejecutarlo lo hiciera o no personalmente, ateniéndose o no a las instrucciones de su contraparte pues la obligación se cumplía con la entrega de la obra terminada"⁸⁷

Se clasifica como un contrato bilateral, oneroso y conmutativo (artículos 1836, 1837 y 1838 del Código Civil para el Distrito Federal) de ejecución diferida y, en ocasiones, de adhesión. Se distingue del contrato de mandato, ya que en éste a diferencia de aquél, son siempre actos jurídicos el objeto del contrato y no actos materiales.

Elementos personales.- Las partes que intervienen son el "empresario" o "contratista", persona que ejecuta la obra, y el "dueño de la obra", persona que encarga la obra y se obliga a pagar el precio de ella.

⁸⁷ LOPEZ PORTILLO Y VERNON, Guillermo y CRUZ JIMENEZ, María Aurora. Segundo Curso de Derecho Romano, Anaya Editores, México, 1997. Pág. 143.

Elementos reales.- La obra, el precio, los materiales, y la dirección de la obra.

A) Por lo que hace a la obra debe ésta ser posible física y jurídicamente.

B) En cuanto al precio, de ordinario se fija en dinero, pero podría hacerse por medio de otra prestación.

C) Los materiales que para la ejecución de la obra tiene que poner el empresario y ser adquiridos por éste de los respectivos proveedores, deben de ser de buena calidad, a menos que se haya convenido expresamente que sean de mala calidad o de calidad defectuosa de una calidad inferior.

D) La dirección de la obra que está constituida por el trabajo de ejecución o por lo menos de coordinación que bajo la responsabilidad del empresario o contratista lleva a cabo éste para la realización de la obra.

Elementos formales.- Debe constar por escrito y al celebrarse el contrato habrá que hacer referencia al proyecto, plano, diseño o presupuesto que servirá para determinar la obra que va a ejecutarse (artículo 2618 del CCDF), ya que la falta de ese plano, diseño o presupuesto hará que las dificultades entre las partes se diluciden con arreglo a dictámenes periciales que tomen en cuenta la naturaleza de la obra, el precio de ella y la costumbre del lugar (artículo 2619 del CCDF) .

Obligaciones del empresario.- Son tres las obligaciones a cargo del empresario: ejecutar, entregar y garantizar la obra.

1a. Ejecutar la obra. Esta ejecución ha de hacerse personalmente por el mismo empresario, al menos en lo que se refiere a la dirección de la obra (artículo 2616 del CCDF), sin perjuicio de poder subcontratar parcialmente la misma obra y de ser auxiliado o de contar con la colaboración de otras personas (artículos 2641 y 2642 del CCDF). Lo que no puede el empresario es encargar totalmente la obra a otra persona, a no ser que exista convenio en contrario, pero aun este caso

subsistirá la responsabilidad del empresario y, por tanto, el deber de garantizar la misma obra (artículo 2633 del CCDF).

La ejecución de la obra debe ajustarse al proyecto, plano, diseño o presupuesto que para el efecto hubieren aprobado ambas partes, y a falta de tales elementos, ha de ajustarse a las precisiones que se hayan consignado en el contrato.

Finalmente, la obra ha de iniciarse y concluirse en los plazos fijados en el contrato y a falta de convenio expreso, debe observarse el mismo procedimiento pericial antes indicado para la determinación de esos términos (artículo 2629 del CCDF).

2a. Entregar la obra. La entrega de la obra ha de hacerse por el empresario en el plazo convenido y a falta de pacto expreso en cuanto al término para el cumplimiento de esta obligación, la determinación de ese plazo, se fijará por un perito nombrado para cada parte y en caso de desacuerdo entre ambos peritos, por un tercero en discordia.

3a. Garantizar los defectos posteriores de la obra. El empresario está obligado a responder de los vicios que aparezcan en la obra que con posterioridad a la entrega de la misma, pero siempre que el dueño de la obra pruebe que tales defectos se deban a vicios en la construcción o hechura de la obra, o mala calidad de los materiales empleados o a vicios del suelo en que se fabricó la obra, salvo que el dueño de ésta haya aprobado expresamente el empleo de materiales defectuosos, no obstante la observación al respecto que le hubiere hecho el empresario, o que la construcción se hubiera realizado en un terreno inadecuado, a pesar también de la objeciones presentadas o advertencias hechas por el mismo empresario (artículo 2634 del CCDF).

Obligaciones del dueño de la obra.- Dos son las obligaciones a cargo del dueño de la obra: recibir la obra y pagar el precio.

1a. Recibir la obra. Esta obligación del dueño de la obra no siempre consiste en recoger o retirar material de la obra, pues esto solamente ocurre cuando se trata de bienes muebles, sino que significa en todo caso que el dueño de la obra se haga cargo de ella una vez terminada, lo que acontece en tratándose de obras sobre inmuebles.

2a. Pago del precio. Cuando el empresario ha elaborado un proyecto, presupuesto, plano o diseño para la ejecución de la obra, no puede cobrar estos trabajos por separado, además del precio de la obra, pues se considera incluida en éste la retribución de aquéllos. Tampoco puede exigir el empresario o autor de un plano, diseño o presupuesto exigir el pago de estos trabajos, cuando se tratare de un concurso para elegir el más adecuado. El monto del precio no puede alterarse por el hecho de que hubieren aumentado o disminuido los precios de los materiales o los salarios de los trabajadores, en virtud de ser éste un riesgo recíproco que están corriendo ambas partes (artículo 2626 del CCDF). Tampoco puede aumentarse el precio de la obra por el hecho de que se hayan realizado los cambios o aumentos en el plano o diseño, a no ser que por escrito el dueño de la obra haya autorizado tales modificaciones, y sobre todo haya él aceptado expresamente el aumento del precio (artículo 2627 del CCDF). Es importante esta disposición en el sentido de que tiende a proteger al dueño de la obra, y evitar se le haga víctima de los abusos que cometen en perjuicio de él muchos empresarios para aumentar mañosamente el precio de la obra. El pago del precio ha de hacerse al empresario, pero por una excepción debe hacerse a terceros a quienes aquél adeude salarios devengados o materiales suministrados con motivo de la obra (artículo 2641 del CCDF).

Modos de terminación.

A) Muerte del empresario.- La muerte del mismo puede hacer que termine anticipadamente. Los efectos de esta terminación anticipada son obligar al dueño de la obra a recibir ésta en el estado en que se encuentre, y a pagar a los herederos del empresario de los gastos efectuados y la retribución correspondiente al trabajo realizado hasta entonces.

B) Rescisión.- El incumplimiento de cualquiera de los contratantes, como en cualquier contrato bilateral, da derecho a la parte perjudicada a exigir el incumplimiento o la rescisión del contrato, y el pago de los daños y perjuicios en ambos casos (artículo 1949 del CCDF).

C) Desistimiento del dueño de la obra.- Como una excepción al principio de que la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse a la voluntad de una de las partes (artículo 1797 del CCDF), se permite en este contrato, al igual que en los demás que se fundan en la confianza de una de las partes (depósito, mandato, sociedad), que el dueño de la obra pueda desistir unilateralmente el contrato, con la obligación de pagar al empresario los gastos realizados y los trabajos efectuados en la obra, así como la utilidad íntegra que el mismo empresario hubiera podido obtener de la ejecución total de la obra (artículos 2635 y 2637 del CCDF).

De lo antes expuesto, podemos inferir que el contrato de obra a precio alzado tiene como objeto, la realización de una obra por un empresario, quien toma a su cargo los riesgos y la dirección y transmisión de la misma.

En cambio el contrato de prestación de servicios profesionales nunca es traslativo de dominio. El profesor presta servicios de carácter técnico, artístico, científico o profesional, que pueden ser sólo intelectuales, como resolver consultas o dar asesoramiento. Si la prestación consiste en la realización de obras, el profesor debe recibir a cada momento las expensas necesarias, el riesgo y pérdida de los materiales corren por cuenta del cliente.

4.5 Clasificación del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales

Es un contrato bilateral porque genera obligaciones para ambas partes contratantes: una prestar un servicio de tipo profesional, artístico, científico o técnico; y, la otra a remunerar mediante el pago de honorarios. La prestación del servicio de los profesionistas debe ser eficaz. Al respecto el maestro Bernardo Pérez indica que: "Existen los tratados de ética deontología, los cuales indican sus deberes y obligaciones en el desempeño de su profesión, mismos que pueden exigirse en el contrato de prestación de los servicios que se otorgan"⁸⁸; oneroso porque origina provechos y gravámenes recíprocos. Para una de las partes, es el resultado de la prestación del servicio; para la otra constituye el pago de los honorarios; generalmente conmutativo porque las prestaciones son ciertas y conocidas desde la celebración del contrato; principal porque su existencia y validez no dependen de la existencia y validez de otro contrato o de una obligación previamente existente; consensual en oposición a formal, en virtud de que la ley no exige una forma determinada para su validez y es un contrato intuitu personae porque el profesionista es elegido por sus cualidades personales y no puede delegar su cargo, y debido a ello, también termina con la muerte del profesionista.

El maestro Bernardo Pérez Fernández del Castillo⁸⁹ agrega también que es de tracto sucesivo, ya que por regla general las obligaciones se van cumpliendo a través del tiempo, excepcionalmente es de ejecución instantánea.

El contrato de prestación de servicios profesionales no agota la finalidad que persiguen las partes con su simple celebración, sino que es un medio para obtener los resultados que en definitiva pretenden las partes y las obligaciones que genera para el profesor deben cumplirse necesariamente con posterioridad (lapso más o menos largo) a la celebración del contrato; por lo que, entre el nacimiento de la obligación y su cumplimiento forzosamente debe transcurrir un tiempo y no es

⁸⁸ PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. Contratos Civiles, ed. 5a. Ed. Porrúa, México, 1998. Págs. 273 y 274.

⁸⁹ *Ibidem*.

posible el cumplimiento inmediato, por lo que deben estudiarse las causas de terminación de este contrato; pero no por esto debe entenderse que es un contrato preparatorio, porque las partes no pretenden como consecuencia de su celebración adquirir unilateral o bilateralmente la obligación de celebrar en cierto tiempo un determinado contrato, sino el que se realicen cierto tipo de actos técnicos que le aprovecharán al cliente.

4.6 Elementos de existencia y validez

Elementos de existencia

A) El Consentimiento. Como en todo contrato debe existir un acuerdo de voluntades y con relación a este contrato el acuerdo debe ser para la realización de ciertos actos de carácter técnico y el pago de una remuneración por parte del cliente que toma el nombre de honorario.

B) El objeto. El objeto indirecto de este contrato (que es el contenido de las prestaciones de las partes) es doble: por una parte el servicio profesional y por la otra los honorarios.

El servicio profesional como un hecho positivo que está obligado a prestar el profesional debe ser posible y lícito (artículo 1827 del CCDF). Si el profesional no ejecutare el hecho a que se obligó, el cliente puede exigir el cumplimiento forzoso o la resolución del contrato con el pago de daños y perjuicios en ambos casos (art. 1949 del Código Civil para el Distrito Federal); pero no podría. Por regla general, pedir que aquél se ejecutare por otro (art. 2027 del Código Civil para el Distrito Federal) porque este contrato es en términos generales *intuitu personae*, ya que se celebra en atención a las cualidades personales del profesional.

Los honorarios, como la cosa contenido de la prestación del cliente, y siguiendo los principios generales en materia de obligaciones, debe existir en la

naturaleza (tomando en cuenta la posibilidad de que fueran cosas futuras), ser determinadas o determinables en cuanto a su especie y estar en el comercio (arts. 1825 y 1826 del Código Civil para el Distrito Federal).

C) La forma. La manera de exteriorización o socialización del consentimiento en este contrato es libre, no impuesta; por lo tanto, puede manifestarse en forma expresa o tácita. La ley no exige una forma determinada en este contrato para su validez y por lo tanto las partes pueden escoger libremente esa manera exteriorizante de su voluntad. De ahí que el contrato se clasifique como consensual en oposición a formal.

Elementos de validez

A) La capacidad. La aptitud personal del cliente para la celebración de este contrato debe ser simplemente la general para contratar pudiendo los incapaces (con incapacidad de ejercicio) celebrarlo por conducto de sus representantes legales.

La capacidad del profesional debe ser también la general y cuando la actividad a realizar sólo la pueda ejecutar una persona con título profesional para su ejercicio, en los términos de la Ley Reglamentaria del artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, también requerirá la capacidad especial de ser perito en esa materia con dicho título. Con fundamento en esa ley, se requiere además del título, el que el mismo éste registrado y que como consecuencia de ese registro se expida al profesional una cédula con efectos de patente para ejercer su profesión.

La falta de esos requisitos cuando la ley los exige, además de las penas que señala el ordenamiento mencionado, acarreará una sanción civil a los profesionales, consistente en que "no tendrán derecho de cobrar retribución por los servicios profesionales que hayan prestado" (art. 2608 del Código Civil para el Distrito

Federal). Si alguna persona se ha ostentado como profesionista sin tener título, incurrirá en el delito de usurpación de profesiones, tipificado en el artículo 250, fracciones II y III del Código Penal que dicen:

“Artículo 250. Se sancionará con prisión de uno a seis años y multa de cien a trescientos días a quien:

I. Al que, sin ser servidor público, se atribuya ese carácter y ejerza alguna de las funciones de tal;

II. Al que sin tener título profesional ó autorización para ejercer alguna profesión reglamentada, expedidas por autoridades u organismos, legalmente capacitados para ello, conforme a las disposiciones reglamentarias del artículo 5 constitucional.

a) Se atribuya el carácter de profesionista;

b) Realice actos propios de una actividad profesional, con excepción de lo previsto en el tercer párrafo del artículo 26 de la Ley reglamentaria del artículo 5 Constitucional.

c) Ofrezca públicamente sus servicios como profesionista;

d) Use un título o autorización para ejercer alguna actividad profesional, sin tener derecho a ello;

e) Con objeto de lucrar, se una a profesionistas legalmente autorizados, con fines de ejercicio profesional, o administrare alguna asociación profesional;

III. Derogada (Gaceta Oficial 17 de septiembre de 1999).

IV. Al que usare credenciales de servidor público, condecoraciones, uniformes, grados jerárquicos, divisas, insignias o siglas a las que no tenga derecho.

Como en todo contrato, en la prestación de servicios profesionales no debe existir solo, mala fe, violencia, ni lesión.

Que el objeto, motivo o fin sea lícito. Es ilícito el hecho que va en contra de las leyes de orden público o las buenas costumbres (artículo 1830). Los actos y contratos que se realizan en estas condiciones pueden ser invalidados, pues están

sujetos a una nulidad absoluta, de ella puede prevalerse todo interesado y no desaparecer por la confirmación o la prescripción (artículo 2226).

4.7 Obligaciones del profesor o profesionista

Las obligaciones a cargo del profesionista pueden ser las cuatro siguientes:

1a. Obligación: Prestar el servicio convenido, poniendo todos conocimientos científicos y técnicos al servicio del cliente en el desempeño del trabajo convenido. En casos urgentes, los servicios deben prestarse a cualquier hora y en el sitio que sean requeridos, si este último no dista más de 25 kms. Del domicilio del profesionista. (Art. 33 de dicha ley).

La negligencia, la impericia o el dolo del profesionista lo hacen incurrir en responsabilidad hacia el cliente (art. 2615 del Código Civil para el Distrito Federal). 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 (artículo 36 de la misma ley y 2590 del Código Civil). El incumplimiento de esta obligación ha sido sancionado, además, en el Código Penal (art.211). Esta obligación es respetada por las autoridades judiciales, ya que los profesionistas no pueden ser obligados a declarar como testigos sobre asuntos protegidos por el secreto profesional (artículo 288 del Código Procedimientos Civiles y 1262-XII del Código de Comercio).

3a. Obligación. Erogar las expensas y 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 les 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 quedaran incluidos en el monto de los honorarios (art. 2609 del Código Civil para el Distrito Federal).

4a. Obligación. Sólo cuando el profesionista sea abogado o procurador judicial 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 opuestos 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, fracción I). Sin embargo, nada impide que pueda patrocinar a varias partes que tengan comunidad de interés y no sean ellas contrapartes entre sí.

4.8 Obligaciones del cliente

Las obligaciones a cargo del cliente se reducen a las tres siguientes:

1a. Obligación: Pagar los honorarios convenidos. No existe esta obligación cuando el profesionista 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 sean 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. En 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 hubiere 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 servicios, es una obligación de medio o de actividad y no una obligación de resultado, salvo pacto en contrario. Sin embargo, la negligencia, la impericia o el dolo del profesionalista generan a su cargo la responsabilidad de pagar daños y perjuicios al cliente (2615).

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).

Tratándose de los abogados, está permitido pactar como única retribución una cantidad sólo en caso de éxito, que es el llamado contrato de palmario, y les está permitido también el conocido como pacto de cuota litis.

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

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

Cuando las expensas se hacen por el profesionalista 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 pacto de "quota litis".

3a. Obligación. Pagar al profesionista los daños y perjuicios que eventualmente se le hubieren causado con motivo de la prestación del servicio.

4.9 Prescripción de los honorarios

4.9.1 Civil

En el ámbito del derecho civil, el artículo 1161 fracción I del Código Civil vigente para el Distrito Federal dispone:

" Artículo 1161. Prescriben en dos años:

I.- Los honorarios, sueldos, salarios, jornales u otras retribuciones por la prestación de cualquier servicio. La prescripción comienza a correr desde la fecha en que dejaron de prestarse los servicios;

Los honorarios prescriben a los dos años contados a partir de que los servicios se dejaron de prestar (artículo 1161, fracción I)."

Fija este precepto un plazo de dos años para la prescripción de las obligaciones (fr. I) por concepto de sueldos, salarios, jornales y otras retribuciones por la prestación de cualquier servicio.

4.9.2 Laboral

El artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo que dispone:

"Artículo 516. Las acciones de trabajo prescriben en un año, contado a partir del día siguiente a la fecha en que la obligación sea exigible, con las excepciones que se consignan en los artículos siguientes.

El artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo establece un término diverso de un año para las prescripciones de "las acciones de trabajo" es decir, para ejercer los derechos derivados de la ley o de la propia relación laboral. Por lo tanto el plazo de dos años que señala el CC en el precepto que se comenta, para la prescripción del derecho de exigir el pago de salarios de los trabajadores, ha dejado de tener aplicación.

4.10 Proceso para la contratación de servicios profesionales en el Gobierno del Distrito Federal en Gustavo A. Madero.

Actualmente el Gobierno del Distrito Federal celebra la contratación de prestadores de servicios profesionales con el propósito de emplearlos en actividades de apoyo y asesoría en las diferentes áreas de la delegación.

En la Delegación Gustavo A. Madero (objeto de nuestro estudio) como órgano-político administrativo autónomo anualmente se lleva a cabo la contratación de este tipo de personal apegándose a los ordenamientos emitidos por la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal como son: La Normatividad en Materia de Administración en Materia de Administración de Recursos (Circular Uno 2001) y la Normatividad opara la Contratación de Servicios Profesionales con cargo a las partidas presupuestales: 3301 "asesoría", 3302 "capacitación", 3303 "servicios de informática", 3304 "servicios estadísticos y geográficos" y 3305 "estudios e investigaciones", para el ejercicio de 1999 (aun vigente).

2.- Para la obtención de la autorización del programa de contratos de prestación de servicios profesionales se realiza de la manera siguiente:

A) Por lo que respecta al pago de los servicios profesionales la Normatividad para la Contratación de Servicios Profesionales a que se hizo alusión en principio señala que: "para atender programas de asesoría, capacitación informáticos, estadísticos, geográficos, estudios e investigaciones se cubrirán con recursos presupuestales previstos y autorizados para el ejercicio en las partidas 3301, 3302, 3303, 3304, y 3305." Es decir conforme al clasificador por objeto del gasto, que es el agrupamiento ordenado, homogéneo y coherente de los bienes, servicios y erogaciones que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal requieren para desarrollar sus acciones y en general, de las erogaciones que realizan, atendiendo al fin a que las destinan, contempla las partidas 3301, 3302, 3303, 3304 y 3305 que son las asignaciones destinadas a cubrir pagos a terceros por la prestación de servicios profesionales.

En nuestro caso se obtienen los recursos de la partida 3301 "asesoría" que son las asignaciones destinadas a cubrir pagos a terceros por la prestación de servicios profesionales y técnicos tales como: asesoramiento y consulta; asistencia e intercambio en materia jurídica, económica, contable, de ingeniería, etc.

B) Cuando se ha previsto el ejercicio de recursos en la partida 3301, se presenta con la debida oportunidad el Programa Anual de Contratos de Prestación de Servicios Profesionales correspondiente,

C) Para estar en posibilidades de contratar servicios profesionales con cargo a las partida mencionada, la Delegación Gustavo A. Madero comprueba ante la Oficialía Mayor del GDF, la suficiencia presupuestal con el presupuesto autorizado y calendarizado, así como sus modificaciones durante el año respectivo, que son comunicados mediante oficio por la Secretaría de Finanzas, a través de la Subsecretaría de Egresos.

D) Previamente a la autorización del Programa Anual de Contratos de Prestación de Servicios Profesionales por parte de la Oficialía Mayor, la Delegación

somete el programa al dictamen sobre el procedimiento de adquisiciones correspondiente, ante el respectivo Subcomité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Distrito Federal. Una vez que se cuenta con el referido dictamen, éste se anexa a la solicitud correspondiente. El Programa Anual de Contratos se autoriza finalmente Oficial Mayor del GDF.

E) Es importante destacar que la Delegación al contraer el compromiso a partir del 1 de enero al 31 de diciembre de 2002, no puede aplicar el pago hasta en tanto no se cuente con la autorización del programa anual de contratos de prestación de servicios profesionales; y que al respecto es menester señalar que esto acarrea graves dificultades a la Delegación ya que en la mayoría de las ocasiones el pago se efectúa en fecha posterior a la prevista.

Cabe destacar, que es responsabilidad de la Delegación, la elaboración, procesamiento y operación de los contratos, así como el trámite para recabar los documentos que avalen la contratación de los prestadores, las firmas de los titulares, de los responsables administrativos y de los prestadores de servicios profesionales.

F) Por lo que respecta a la revisión jurídica de los contratos, ésta se realiza por el área jurídica, correspondiéndole única y exclusivamente la vigilancia de los mismos a la Dirección General Jurídica y Estudios Legislativos del Gobierno del Distrito Federal.

4.11 Estudio del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales en el Gobierno del Distrito Federal en Gustavo A. Madero.

Una vez dictaminado favorablemente por la Oficialía Mayor, el Programa Anual de Contratos de Prestación de Servicios Profesionales, la Delegación debe tramitar la suscripción de los contratos de prestación de servicios profesionales,

conforme al formato que es elaborado, revisado y sancionado por la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.

Ahora bien, cada contrato se elabora por duplicado y contiene la exposición del objeto de las actividades a realizarse, así como el periodo e importe a pagar, conforme al programa previamente autorizado y se acompaña de copias fotostáticas de todos los documentos soporte que se mencionan en las Declaraciones y Cláusulas del mismo.

La Normatividad para la contratación de servicios profesionales establece el procedimiento para la elaboración de contratos de prestación de servicios profesionales, tratándose de personas físicas, que es el siguiente:

1.- Se recaba la firma autógrafa del prestador de los servicios profesionales en cada una de las hojas de los dos tantos del contrato, quedando un tanto en poder de cada una de las partes.

2.- Los nombres de las personas que intervienen en la firma de los contratos deberán aparecer en forma completa, correcta y sin abreviaturas (nombre o nombres, apellido paterno y materno) las firmas o rúbricas serán autógrafas, en todas y cada una de las hojas de los ejemplares del contrato, con indicación del nombre y cargo de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal (D.F.) que intervienen en el mismo.

3.- Tratándose de personas de nacionalidad extranjera, se deberá adjuntar copia del documento de la Secretaría de Gobernación que acredite su legal estancia en el país y la autorización expresa de realizar los actos propios de la prestación de servicios a que se refiere el contrato con el D.F.

4.- En aquellos contratos que así lo requieran se deberán agregar los anexos que se mencionan en las cláusulas del mismo, los cuales formarán parte integrante

del contrato, independientemente de la materia a la que se refieran, por lo que deberán estar firmados por las partes que intervengan.

5.- En los casos en que así lo exija la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, el Código Financiero del Distrito Federal o cualquier otra ley aplicable, así como cuando ello resulte aconsejable por la cuantía o naturaleza de las obligaciones, los intereses del D.F. deberán quedar garantizados mediante póliza de fianza expedida por institución debidamente autorizada, excepto cuando se obtenga autorización escrita de la Secretaría de Finanzas para admitir otra forma de garantía o eximir de ésta conforme a lo establecido por el artículo 344, fracción I del citado Código Financiero.

La garantía a que se refiere el párrafo precedente se otorgará en la firma del contrato respectivo, conforme a lo dispuesto por el artículo 75 de la citada Ley de Adquisiciones para el D.F.

6.- No se considerarán como válidos aquellos contratos de prestación de servicios profesionales y/o convenios cuando presenten tachaduras o enmendaduras de cualquier tipo y cuando la vigencia o el importe no coincidan en número y letra.

Es de señalar, que la Delegación únicamente se apega al modelo de contrato ajustándolo de acuerdo a sus necesidades, dicho contrato no sólo se utiliza para la Delegación Gustavo A. Madero sino que es el autorizado para todo el Gobierno del Distrito Federal.

Se expuso anteriormente, el proceso de elaboración del contrato de prestación de servicios profesionales, ahora se reproduce el contrato de prestación de servicios profesionales utilizado en el Gobierno del Distrito Federal en Gustavo A. Madero.

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES QUE CELEBRAN POR UNA PARTE, EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA "EL D.F.". REPRESENTADO POR EL _____, EN SU CARACTER DE JEFE DELEGACIONAL EN GUSTAVO A. MADERO, QUE FORMA PARTE DL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, CON LA INTERVENCION DEL C. _____ COMO DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION DE LA MISMA DEPENDENCIA, Y POR LA OTRA LA C. _____ A QUIEN SE DENOMINARA "EL PRESTADOR" AL TENOR DE LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLAUSULAS:

DECLARACIONES

I.- "EL D.F." DECLARA A TRAVÉS DE SU REPRESENTANTE:

I.1.- QUE ES UNA ENTIDAD FEDERATIVA, CON PERSONALIDAD JURIDICA Y PATRIMONIO PROPIO, Y QUE EN LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES EN QUE SE DIVIDE EL DISTRITO FEDERAL, LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL CONTARA CON ORGANOS POLÍTICO ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS CON AUTONOMIA FUNCIONAL EN ACCIONES DE GOBIERNO, A LOS QUE GENERICAMENTE SE LES DENOMINARA DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL, CUYO TITULAR TIENE A SU CARGO EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN GUSTAVO A. MADERO, DE CONFORMIDAD CON LOS ARTICULOS 122 BASE TERCERA FRACCION II DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1o, 2o, 87, 104, 105 PARRAFO PRIMERO, 112 Y 117 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERA; 1o. 2, 3 FRACCION II, 10 FRACCION VII, 36, 37 Y 38 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

I.2.- QUE SU REPRESENTANTE EL _____, QUE OCUPA EL CARGO DE JEFE DELEGACIONAL EN GUSTAVO A. MADERO, TIENE FACULTADES LEGALES PARA OBLIGARSE EN NOMBRE DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN LOS TERMINOS Y CONDICIONES DE ESTE CONTRATO, COMO SE DESPRENDE DEL TEXTO DE LOS ARTICULOS 105 Y 117 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN VIGOR, REFORMADOS EN EL DECRETO DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION PUBLICADO EN FECHA 14 DE OCTUBRE DE 1999, 39 FRACCION XLV DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Y EL ACUERDO EMITIDO POR EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL DIA 27 DE ABRIL DE 1998.

I.3.- QUE ENTRE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS Y ORGANOS DESCONCENTRADOS DE LA ENTIDAD FEDERATIVA, SE ENCUENTRA LA DELEGACION DEL DISTRITO FEDERAL EN GUSTAVO A. MADERO, QUE REQUIERE DE LOS SERVICIOS OBJETO DE ESTE INSTRUMENTO.

I.4.- QUE CONFORME AL OFICIO NUMERO _____ DE FECHA _____, EMITIDO POR LA SUBSECRETARIA DE EGRESOS DE LA SECRETARIA DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, LA CELEBRACION DE ESTE CONTRATO CUENTA CON SUFICIENCIA PRESUPUESTAL EN LA PARTIDA 3301 "ASESORIA" PARA CUMPLIR CON EL PAGO DEL MONTO SEÑALADO EN LA CLAUSULA SEGUNDA.

I.5.- QUE DENTRO DE SU PROGRAMA ANUAL DE CONTRATOS DE SERVICIOS PROFESIONALES, SE AUTORIZO LA ADJUDICACION DEL PRESENTE INSTRUMENTO MEDIANTE CASO NUMERO _____ DE FECHA _____, EN LA SESION PRIMERA ORDINARIA DEL SUBCOMITE DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACION DE SERVICIOS DE LA DELEGACION DEL DISTRITO FEDERAL EN GUSTAVO A. MADERO, EN TERMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 54 FRACCION XIII DE LA LEY DE ADQUISICIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

I.6.- QUE EL PRESENTE CONTRATO, POR ACUERDO DEL TITULAR DE ESTA DEMARCAACION DE FECHA _____, OF. _____, CON FUNDAMENTO EN EL ARTICULO 74 DE LA LEY DE ADQUISICIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL, QUEDA EXENTO DE LA PRESENTACION DE LA GARANTIA DE CUMPLIMIENTO DEL PRESENTE CONTRATO, CON APEGO A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 344 DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

I.7.- QUE TIENE SU DOMICILIO EN AVENIDA 5 DE FEBRERO ESQUINA GENERAL VICENTE VILLADA SIN NUMERO COLONIA VILLA GUSTAVO A. MADERO, DELEGACION GUSTAVO A. MADERO, C.P. 07050, MISMO QUE SEÑALA PARA TODOS LOS FINES Y EFECTOS LEGALES DE ESTE CONTRATO.

"EL PRESTADOR" DECLARA.

II.1.- QUE TIENE CAPACIDAD JURIDICA PARA CONTRATAR Y OBLIGARSE A LA EJECUCION DE LOS SERVICIOS OBJETO DE ESTE CONTRATO Y DISPONE DE LA ORGANIZACIÓN, ELEMENTOS, CONOCIMIENTOS Y EXPERIENCIA SUFICIENTE DE ELLO.

II.2.- QUE ES DE NACIONALIDAD MEXICANA Y SE IDENTIFICA CON _____ No. _____ EXPEDIDA POR _____.

II.3.- QUE SU REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES ES _____ Y QUE TIENE ESTUDIOS DE _____ QUE ACREDITA CON _____ EMITIDO _____ POR _____, CUYAS COPIAS SE AGREGAN AL PRESENTE.

II.4.- PARA EFECTOS DE LOS ARTICULOS 47 FRACCION XXIII DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, 34 DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL, 52

FRACCION III, 53,54, 56 Y 57 DE SU REGLAMENTO, Y DEL INSTRUCTIVO QUE ESTABLECE LAS REGLAS PARA LA COMPATIBILIDAD DE EMPLEOS EMITIDO POR LA ENTONCES SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 23 DE JULIO DE 1990), MANIFIESTA BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, QUE NO SE ENCUENTRA INHABILITADO PARA DESEMPEÑAR LOS SERVICIOS OBJETO DE ESTE CONTRATO, EN TERMINOS DE LAS DISPOSICIONES LEGALES ANTES SEÑALADAS.

II.5.- QUE DESEA PRESTAR LOS SERVICIOS QUE LE SON REQUERIDOS POR EL "EL D.F." Y QUE SON MATERIA DE ESTE CONTRATO, EN LOS TERMINOS Y CONDICIONES QUE EN EL SE ESTIPULAN.

II.6.- QUE CONOCE LA LEY DE ADQUISICIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL, SU REGLAMENTO Y LINEAMIENTOS QUE LA REGULAN.

II.7.- QUE TIENE SU DOMICILIO EN _____, COL. _____ C.P. _____ DELEGACION _____, MISMO QUE SEÑALA PARA TODOS LOS FINES LEGALES DE ESTE CONTRATO.

EXPUESTO LO ANTERIOR, LA PARTES SE SOMETEN DE CONFORMIDAD CON LAS SIGUIENTES:

CLAUSULAS

PRIMERA.- OBJETO DEL CONTRATO: "EL D.F" ENCOMIENDA A "EL PRESTADOR", LA REALIZACION DE LOS SERVICIOS CONSISTENTES EN:

LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS SE SUJETARA A LAS CONDICIONES ESTABLECIDAS POR "EL D.F.", OBLIGÁNDOSE "EL PRESTADOR" A REALIZARLOS CONFORME A LOS TERMINOS DE REFERENCIA Y ACATANDO PARA ELLO LO ESTABLECIDO EN LA NORMATIVIDAD CORRESPONDIENTE.

SEGUNDA.- MONTO DEL CONTRATO: "EL D.F" PAGARA A "EL PRESTADOR" COMO IMPORTE TOTAL DE LOS SERVICIOS CONTRATADOS, LA CANTIDAD DE \$ _____00 (LETRA PESOS 00/100 M.N), MENOS LAS RETENCIONES PREVISTAS EN LA LEY CORRESPONDIENTE, MAS EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, QUE SERA CUBIERTA EN MENSUALIDADES VENCIDAS.

"EL D.F" PAGARA A "EL PRESTADOR" DENTRO DE LOS PRIMEROS CINCO DIAS HABILIS POSTERIORES AL VENCIMIENTO DE LA PARCIALIDAD SEÑALADA.

TERCERA.- FORMA DE PAGO: "EL D.F." SE OBLIGA A PAGAR A "EL PRESTADOR" EL IMPORTE ESTIPULADO EN LA CLAUSULA ANTERIOR, CUBRIÉNDOSE CONTRA LA ENTREGA DE LAS FACTURAS Y/O RECIBOS QUE

AMPAREN EL PAGO DE TALES ACTIVIDADES, SIEMPRE Y CUANDO SE ESTE CUMPLIENDO CON LA PRESTACION DEL SERVICIO PROFESIONAL A LA PLENA SATISFACCION DE "EL D.F."

EL MONTO A QUE SE HACE REFERENCIA, SE LIQUIDARA A TRAVÉS DE LA DELEGACION DEL DISTRITO FEDERAL EN GUSTAVO A. MADERO.

CUARTA.- VIGENCIA O PLAZO DE EJECUCION.- "EL PRESTADOR" SE OBLIGA A INICIAR LOS SERVICIOS OBJETO DE ESTE CONTRATO, EL DIA ____ DE 2002, Y TERMINARLOS A MAS TARDAR EL DIA ____ DE 2002, PUDIENDO DARLO POR TERMINADO "EL D.F." POR CAUSAS DE INTERÉS GENERAL O AMBAS PARTES, DE MUTUO CONSENTIMIENTO.

QUINTA.- OBLIGACIONES DEL PRESTADOR: "EL PRESTADOR" SE OBLIGA A PRESTAR LOS SERVICIOS MATERIA DEL PRESENTE CONTRATO CONFORME A LOS TERMINOS DE REFERENCIA ESTABLÉCIDOS EN EL MISMO, Y A QUE DICHOS SERVICIOS SE EFECTUEN A SATISFACCION DE "EL D.F.", ASÍ COMO A RESPONDER POR SU CUENTA Y RIESGO EN TERMINOS QUE AMPARE ESTE CONTRATO, SIN PREVIA APROBACION EXPRESA Y POR ESCRITO DE "EL D.F."

SEXTA.- CESION DE DERECHOS: "EL PRESTADOR" SE OBLIGA A NO CEDER A TERCERAS PERSONAS FISICAS O MORALES SUS DERECHOS Y OBLIGACIONES DERIVADAS DE ESTE CONTRATO, ASÍ COMO LOS DERECHOS DE COBRO POR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS REALIZADOS QUE AMPARE ESTE CONTRATO, SIN PREVIA APROBACION EXPRESA Y POR ESCRITO DE "EL D.F."

SEPTIMA.- PROPIEDAD DE LOS TRABAJOS: "EL PRESTADOR" CONVIENE EN QUE NO PODRA DIVULGAR POR MEDIO DE PUBLICACIONES, CONFERENCIAS, INFORMES O CUALQUIER OTRA FORMA, LOS PRODUCTOS, DATOS Y RESULTADOS OBTENIDOS DE LOS TRABAJOS OBJETO DE ESTE CONTRATO, SIN LA AUTORIZACION EXPRESA Y POR ESCRITO DE "EL D.F.", PUES DICHOS DATOS Y RESULTADOS SON PROPIEDAD DE ESTE ULTIMO.

OCTAVA.- SUPERVISION: "EL D.F." TENDRÁ LA FACULTAD DE VERIFICAR SI LOS TRABAJOS DEL CONTRATO SE ESTÁN EJERCIENDO POR "EL PRESTADOR", CONFORME A LOS TERMINOS CONVENIDOS O INSTRUCCIONES RECIBIDAS POR EL, DE NO SER ASÍ, "EL D.F." PROCEDERA A APLICAR LAS PENAS CONVENCIONALES, Y EN SU CASO, RESCINDIRA ADMINISTRATIVAMENTE EL CONTRATO O EXIGIRA A EL PRESTADOR SU CUMPLIMIENTO; EN AMBOS CASOS, "EL PRESTADOR" SERA RESPONSABLE DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS QUE POR SU INCUMPLIMIENTO CAUSE A "EL D.F."

NOVENA.- PENA CONVENCIONAL: PARA EL CASO DE QUE "EL PRESTADOR" INCUMPLA EN LA PRESTACION DEL SERVICIO O EN CUALQUIERA DE LAS

CONDICIONES ESTABLECIDAS EN EL PRESENTE INSTRUMENTO, SE APLICARA UNA PENA CONVENCIONAL EQUIVALENTE AL 5% DEL MONTO TOTAL DEL CONTRATO POR CADA DIA DE RETRASO, POR UN PERIODO MAXIMO DE TRES DIAS.

DECIMA.- RESCISION ADMINISTRATIVA DEL CONTRATO: "EL D.F." PODRA EN CUALQUIER MOMENTO RESCINDIR ADMINISTRATIVAMENTE ESTE CONTRATO, POR INCUMPLIMIENTO DE CUALQUIER ESTIPULACIÓN AQUI CONTENIDA POR PARTE DE "EL PRESTADOR"

"EL D.F." PODRA OPTAR ENTRE EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DEL MISMO O BIEN, SOLICITAR LA RESCISION ADMINISTRATIVA DEL CONTRATO. SI "EL D.F." OPTA POR LA RESCISION ADMINISTRATIVA, "EL PRESTADOR", ESTARA OBLIGADO A PAGAR DAÑOS Y PERJUICIOS.

PARA EL CASO DE QUE PROCEDA LA RESCISION ADMINISTRATIVA, ESTA SE INICIARA DENTRO DE LOS DIEZ DIAS NATURALES SIGUIENTES A AQUEL EN QUE SE HUBIERA AGOTADO EL PLAZO PARA HACER EFECTIVAS LAS PENAS CONVENCIONALES.

DECIMA PRIMERA.- NULIDAD DEL CONTRATO: SERA CAUSA DE NULIDAD DEL PRESENTE CONTRATO, CUANDO "EL PRESTADOR" SE ENCUENTRE EN EL SUPUESTO SEÑALADO EN LA DECLARACION II.4, DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ARTICULO 2225 Y DEMÁS RELATIVOS DEL CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

DECIMA SEGUNDA.- SUSPENSION TEMPORAL DEL CONTRATO: "EL D.F." PODRA SUSPENDER TEMPORALMENTE EN TODO O EN PARTE, LOS SERVICIOS CONTRATADOS Y EL PAGO CONSECUENTE EN CUALQUIER MOMENTO, POR CAUSAS JUSTIFICADAS O POR RAZONES DE INTERÉS GENERAL, SIN QUE ELLO IMPLIQUE SU TERMINACION DEFINITIVA.

EL PRESENTE CONTRATO PODRA CONTINUAR PRODUCIENDO TODOS SUS EFECTOS LEGALES, UNA VEZ QUE HAYAN DESAPARECIDO LAS CAUSAS QUE MOTIVARON DICHA SUSPENSION.

DECIMA TERCERA. PARA LA INTERPRETACION Y CUMPLIMIENTO DEL PRESENTE CONTRATO, ASÍ COMO PARA TODO AQUELLO QUE NO ESTE EXPRESAMENTE ESTIPULADO EN EL MISMO, LAS PARTES SE SOMETEN A LAS LEYES Y JURISDICCION DE LOS TRIBUNALES COMPETENTES DE LA CIUDAD DE MÉXICO, POR LO TANTO, "EL PRESTADOR" RENUNCIA AL FUERO QUE PUDIERA CORRESPONDERLE, POR RAZON DE SU DOMICILIO PRESENTE O FUTURO O POR CUALQUIER OTRA CAUSA.

LEIDO POR LAS PARTES, SE EXTIENDE EL PRESENTE CONTRATO POR DUPLICADO, EN LA CIUDAD DE MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, EL ____ DE

DOS MIL DOS, FIRMANDO AL CALCE EN CADA UNA DE SUS HOJAS LOS QUE EN EL INTERVINIERON, COMO CONSTANCIA DE SU ACEPTACION.

POR EL D.F

POR EL PRESTADOR

REVISOR
DIRECTOR GENERAL JURIDICO
Y DE GOBIERNO

DIRECTOR GENERAL DE
ADMINISTRACION

Se procederá a llevar a cabo su estudio desde tres puntos de vista a saber:

4.11.1 Civil.

4.11.2 Administrativo.

4.11.3 Laboral.

La causa de analizarlo de esta forma radica en el hecho de que se presenta una mezcolanza jurídica de los tres ámbitos, que de no hacerlo provocaría una confusión mayor.

4.11.1 Civil

En este punto se analizará el contrato de prestación de servicios profesionales a la luz del Derecho Civil, sólo en aquello que tenga relación directa con el mismo, en virtud de que se toma como base disposiciones de carácter de derecho administrativo y laboral que se abordaran más adelante.

En el proemio, aparece la denominación "Contrato de Prestación de Servicios Profesionales" el cual se apega a la terminología utilizada en el Título Décimo, Capítulo II "De la Prestación de Servicios Profesionales" del Código Civil para el Distrito Federal, en el cual intervienen el Gobierno del Distrito Federal denominado "El D.F" que la doctrina califica como "cliente" "REPRESENTADO POR EL JEFE DELEGACIONAL EN GUSTAVO A. MADERO", lo cual es incorrecto ya que el titular del Gobierno del Distrito Federal es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en todo caso debiera decir el Gobierno del Distrito Federal en Gustavo A. Madero

representado por el Jefe Delegacional. Al decir "QUE FORMA PARTE DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL." Se sobreentiende que la Delegación Gustavo A. Madero forma parte del Distrito Federal, por lo que debe desaparecer.

Se emplea el termino "prestador" que prevé "La Ley de Profesiones" y no el de "profesor" a que hace alusión el Código Civil para el Distrito Federal, en vista de que es un contrato regulado por las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal (C.C.D.F) debe emplearse el mismo y eliminarse tal palabra.

Tratándose de las declaraciones I.1 y I.2 no ameritan comentario en virtud de que se establece fija claramente la personalidad y capacidad jurídica del Gobierno del Distrito Federal.

Por lo que respecta a las declaraciones I.3, I.4, I.5 y I.6 se analizarán desde el punto de vista administrativo más adelante.

En la declaración I.7 únicamente se establece el lugar de residencia habitual del profesor.

Es de insistirse, que debe cambiar el término de "prestador" por el de profesor o profesionista que prevé el Código Civil para el Distrito Federal.

En la declaración II.1 se pone de manifiesto a la capacidad jurídica como uno de los elementos de validez y que atendiendo a lo establecido en el artículo 1798 del Código Civil para el Distrito Federal que a la letra dice: Las partes que otorgan un contrato deben ser capaces. En este sentido, la capacidad jurídica se refiere a la de ejercicio, es decir, a la aptitud de quienes intervienen en el otorgamiento del contrato para hacer valer por sí mismos sus derechos y obligaciones. En un sentido general, todas las personas son capaces (artículo 1798 en relación con el artículo 22 del Código Civil para el Distrito Federal).

La declaración II.3 no merece comentario en virtud de que sólo se circunscribe a mencionar el Registro Federal de Contribuyentes con lo cual se acredita precisamente el alta ante la Secretaría de Hacienda para el cumplimiento de obligaciones fiscales.

Tratándose de la declaración II.4 la misma debe eliminarse en virtud de que el mismo cae dentro del ámbito del derecho administrativo y por lo tanto reconoce y deja entrever el reconocimiento implícito del "profesor" como servidor público.

En la declaración II.5 se establece la expresión del consentimiento del profesor, con lo cual se perfecciona el contrato (artículo 1796 del Código Civil para el Distrito Federal).

La declaración II.6 debe derogarse en virtud de que no se establece el motivo o fundamento para que el profesor conozca dicha Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, Reglamento y Lineamientos. Ya que suele suceder en la práctica que el profesor no tiene ni la más remota idea sobre la existencia de dichos ordenamientos.

La declaración II.7, únicamente hace mención al domicilio del profesor.

Ahora se procederá al análisis de las CLAUSULAS que integran el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales en el Gobierno del Distrito Federal.

Tomando en consideración lo establecido en el artículo 1839 del Código Civil para el Distrito Federal que a la letra dice: " Los contratantes pueden poner las cláusulas que crean convenientes; pero las que se refieran a requisitos esenciales del contrato, o sean consecuencias de su naturaleza ordinaria, se tendrán por puestas aunque no se expresen, a no ser que las segundas sean renunciadas en los casos y términos permitidos por la ley"

En este tenor, la autonomía de la voluntad tiene un amplio margen en la selección e introducción de cláusulas que sean de interés de los contratantes, deben insertarse en el contrato, por el consentimiento expreso de las partes. Lo cual no sucede debido a que el Gobierno del Distrito Federal en Gustavo A. Madero es quien fija las cláusulas previamente a las que deberá sujetarse el profesor.

En la cláusula PRIMERA referente al objeto del contrato en la cual se establece la actividad y área de adscripción del profesor (no prestador como se menciona).

El contrato por definición es un acuerdo entre dos o más partes, es por lo tanto fruto de un ajuste de intereses recíprocos, por consiguiente su validez y cumplimiento no puede abandonarse al arbitrio de una sola de ellas, sin amenazar el principio de igualdad de que constituye su esencia. En este sentido es de observar que se viola lo preceptuado por el artículo 1797 del Código Civil para el Distrito Federal.

En la cláusula SEGUNDA, se indica la cantidad mensual que habrá de pagarse al profesionista, entendiéndose como pago en términos del artículo 2062 del Código Civil para el Distrito Federal que dispone: " Artículo 2062. Pago o cumplimiento es la entrega de la cosa o cantidad debida, o la prestación del servicio que se hubiere prometido", aunque es de criticar que no se precisa a que tipo de retenciones se refiere y a que ley en concreto, así como el hecho de no fijar la cantidad por concepto de impuesto al valor agregado. Referente a la retención y entero del impuesto al valor agregado, el Gobierno del Distrito Federal no se encuentra obligado a efectuar la retención del impuesto que le trasladen las personas físicas que le prestan servicios personales independientes, esto en observancia al artículo 3 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, por lo que se deduce que esta obligación le corresponde a los profesores. En virtud de que los honorarios son determinados con base a la importancia de los trabajos prestados y perfil del profesor.

En esta cláusula se fija el plazo para cubrir los honorarios al profesor que será "dentro de los primeros cinco días hábiles posteriores al vencimiento de la parcialidad señalada" Sin embargo, suele suceder que la Delegación Gustavo A. Madero no cubre el pago dentro del término fijado (en ocasiones después de dos o tres meses) en el contrato, violando con ello el artículo 2079 del Código Civil para el Distrito Federal que dispone: "El pago se hará en el tiempo designado en el contrato, exceptuando aquellos casos en que la ley permita o prevenga expresamente otra cosa", trayendo como consecuencia incumplimiento de la obligación, conforme lo preve el artículo 2104 del Código Civil para el Distrito Federal que consigna: "Artículo 2104. El que estuviere obligado a prestar un hecho y dejare de prestarlo o no lo prestare conforme a lo convenido, será responsable de los daños y perjuicios en los términos siguientes:

I. Si la obligación fuere a plazo, comenzará la responsabilidad desde el vencimiento de éste;

II. Si la obligación no dependiere de plazo cierto, se observará lo dispuesto en la parte final del artículo 2080.

En este tenor, el "El D.F." es responsable de los daños y perjuicios causados al profesor por el incumplimiento de esta cláusula. Por lo que es un derecho del profesor de exigir sus honorarios (artículo 2613 del Código Civil para el Distrito Federal). Por lo que resulta conveniente que se incluya dentro de esta cláusula el supuesto de incumplimiento de pago por parte de "El D.F."

En la cláusula TERCERA se indica expresamente la obligación de "El D.F." de pagar, bajo la condición de que el profesor entregue "las facturas y/o recibos", lo cual es correcto, para efectos fiscales, sin embargo como se encuentra previamente determinado el importe a pagar por los servicios prestados, decir que también se haga entrega de "facturas" implicaría el hecho de que el profesor exhiba los mismos en el caso de haber requerido del uso de bienes o servicios para la realización de su actividad, lo cual provocaría que además de exigir el pago por el importe señalado

en la cláusula segunda, de reclamar las expensas (gastos) correspondientes en términos de los artículos 2609 y 2610 del Código Civil para el Distrito Federal.

En la cláusula CUARTA es claro al establecer que será de un año la vigencia del contrato, señalando que el "El D.F" puede "darlo por terminado por causas de interés general o ambas partes, de mutuo consentimiento" lo cual resulta vago e impreciso, puesto que define que debe entenderse por "interés general"

Tratándose de la terminación anticipada del contrato de prestación de servicios profesionales, es de mencionar que la Normatividad para la Contratación de Servicios Profesionales, contempla que esta se formalizará únicamente mediante un convenio de terminación anticipada, el cual será suscrito por las mismas partes que intervinieron en la formalización del contrato respectivo. A continuación se transcribe el modelo de convenio utilizado por la Delegación Gustavo A. Madero:

CONVENIO DE TERMINACION ANTICIPADA AL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES NUMERO ____ QUE CELEBRAN POR UNA PARTE, EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA "EL D.F", REPRESENTADO POR _____ EN SU CARACTER DE _____ COMO _____ DE LA MISMA DEPENDENCIA, Y POR LA OTRA _____ A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA "EL PRESTADOR" REPRESENTADA POR _____ EN SU CARACTER DE _____ AL TENOR DE LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES Y CLAUSULAS:

ANTECEDENTES

1.- CON FECHA _____ "EL D.F." Y "EL PRESTADOR" CELEBRARON CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES NUMERO _____ CONSISTENTE EN _____

2.- DE CONFORMIDAD CON LO ESTIPULADO EN LA CLAUSULA SEGUNDA DEL CONTRATO ANTES SEÑALADO, "EL D.F" SE OBLIGO CUBRIR A "EL PRESTADOR" EL MONTO TOTAL DE _____ MENOS LAS RETENCIONES PREVISTAS EN LA LEY Y MAS EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO COMO CONTRAPRESTACION DE LOS SERVICIOS QUE SE LE ENCOMENDARON.

3.- "EL D.F." Y "EL PRESTADOR" CON FUNDAMENTO EN LO ESTABLECIDO EN LA CLAUSULA CUARTA DEL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES NUMERO _____ MANIFIESTAN SU ABSOLUTA

CONFORMIDAD EN DARLO POR TERMINADO TOTAL Y DEFINITIVAMENTE
CON FECHA _____

4.- LAS REFERIDAS PARTES, SE RECONOCEN MUTUAMENTE SU PERSONALIDAD Y FACULTADES CON LAS QUE SE OSTENTARON EN EL CONTRATO ORIGINAL MISMAS QUE NO HAN SIDO MODIFICADAS, POR LO QUE CELEBRAN EL PRESENTE CONVENIO DE TERMINACION ANTICIPADA AL INSTRUMENTO AL QUE SE HACE REFERENCIA EN EL ANTECEDENTE UNO, AL TENOR DE LAS SIGUIENTES:

CLAUSULAS

PRIMERA.- "EL D.F." Y "EL PRESTADOR" CONVIENEN VOLUNTARIAMENTE EN DAR POR TERMINADO EN FORMA ANTICIPADA, TOTAL Y DEFINITIVAMENTE, EN TODOS SUS EFECTOS EL DIA _____, EL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES NUMERO _____ CELEBRADO EL DIA _____, PARA LO CUAL RESUELVEN SUS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LA SIGUIENTE MANERA:

A) COMO CONSECUENCIA DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES REALIZADOS POR "EL PRESTADOR", ÉSTE SE DÁ POR PAGADO CON LA CANTIDAD DE _____, MENOS LAS RETENCIONES PREVISTAS EN LA LEY CORRESPONDIENTE MÁS EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, CANTIDAD QUE RECIBIO PREVIAMENTE A LA FIRMA DEL PRESENTE INSTRUMENTO, Y POR CONSIGUIENTE OTORGA EL MAS AMPLIO FINIQUITO QUE EN DERECHO PROCEDA, SIN RESERVARSE ACCION O DERECHO ALGUNO PARA HACERLO VALER CON POSTERIORIDAD EN CONTRA DE "EL D.F".

B) AL MISMO TIEMPO "EL D.F.", RECIBE A SU ENTERA SATISFACCION LOS TRABAJOS REALIZADOS POR "EL PRESTADOR" QUEDANDO EN VIGOR EXCLUSIVAMENTE LA GARANTÍA OTORGADA A LOS SERVICIOS PRESENTADOS.

SEGUNDA.- EL MONTO DEL FINIQUITO A QUE SE HACE REFERENCIA EN ESTE INSTRUMENTO, ES A CARGO DE _____ POR LO QUE NO EXISTIENDO MAS OBLIGACIONES POR LAS PARTES, ACUERDAN DAR POR CONCLUIDO EL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES _____, A QUE SE REFIERE EL ANTECEDENTE NUMERO UNO DE ESTE CONVENIO.

TERCERA.- UNA VEZ SUSCRITO EL PRESENTE CONVENIO Y TRANSCURRIDO EL TERMINO DE 30 (TREINTA) DIAS HABILIS POSTERIORES A SU FIRMA. "EL D.F" SOLICITARA POR ESCRITO LA CANCELACION DE LA FIANZA OTORGADA POR "EL PRESTADOR".

CUARTA.- PARA LA INTERPRETACION Y CUMPLIMIENTO DEL PRESENTE CONVENIO, LAS PARTES SE SOMETAN A LA JURISDICCION Y COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DEL DISTRITO FEDERAL, RENUNCIANDO A CUALQUIER OTRO FUERO QUE POR RAZON DE SU DOMICILIO PRESENTE O FUTURO PUDIERA CORRESPONDERLES.

LEIDO POR LAS PARTES SE EXTIENDE EL PRESENTE CONVENIO POR TRIPLICADO A LOS _____, FIRMANDO AL MARGEN Y AL CALCE EN CDA UNA DE SUS HOJAS LOS QUE EN EL INTERVINIERON, COMO CONSTANCIA DE SU ACEPTACION

POR EL "D.F"

"EL PRESTADOR"

REVISOR

POR LA DEPENDENCIA

La QUINTA cláusula resulta clara, en virtud de que el profesor está obligado a prestar el servicio convenido, poniendo todos los conocimientos científicos y técnicos al servicio del "cliente" en el desempeño del trabajo.

La SEXTA cláusula trata lo referente a la cesión de derechos y al respecto es de mencionarse que el artículo 2029 del Código Civil para el Distrito Federal consigna que: "Habrá cesión de derechos cuando el acreedor transfiera a otros los que tenga contra su deudor" en este tenor, el profesor no puede transmitir derechos, obligaciones y cobro a quien no prestó el servicio profesional.

La SEPTIMA cláusula establece como obligación del profesor de guardar secreto sobre los asuntos que el "cliente" le confíe.

La OCTAVA cláusula atenta con las disposiciones relativas a las "cláusulas que pueden contener los contratos" señaladas en el Código Civil para el Distrito Federal, en virtud de contemplar además del cumplimiento de la obligación y la aplicación de una pena convencional, la rescisión administrativa, que no se encuentra establecida en los artículos 1839 a 1850 del Código Civil para el Distrito Federal.

En este orden de ideas, se puede pedir el cumplimiento de la obligación pactada, y el pago de la pena, cuando las partes han convenido en que deberá pagarse por el simple retardo en el cumplimiento de la obligación.

Cabe destacar que esta cláusula atenta con lo dispuesto por el artículo 1840 del Código Civil para el Distrito Federal que expresa "Pueden los contratantes estipular cierta prestación como pena para el caso de que la obligación no se cumpla o no se cumpla de la manera convenida. Si tal estipulación se hace, no podrán reclamarse, además daños y perjuicios. " Por lo que debe aclararse. Como se sabe, esta responsabilidad civil se traduce normalmente en el pago de los daños y perjuicios, pero en este caso la estipulación de la pena desplaza la obligación de pagar daños y perjuicios.

La cláusula NOVENA fija la cuantía de la indemnización exigible por incumplimiento. La cláusula penal es una estipulación que cuantifica por anticipado los daños que causa el incumplimiento de la obligación contractual, lo cual explica porqué no puede exceder en importe a ésta.

La cláusula DECIMA no se apega dentro de las "cláusulas que pueden contener los contratos" del Código Civil para el Distrito Federal, por lo que debiera derogarse.

La cláusula DECIMA PRIMERA resulta contradictoria en virtud de que la ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto produce la nulidad, lo cual no es aplicable cuando se invoca lo relativo a la responsabilidad administrativa, esto se opone con las disposiciones contenidas en el Título Sexto "De la inexistencia y de la nulidad" del Código Civil para el Distrito Federal.

La cláusula DECIMA SEGUNDA no amerita comentario.

La CLAUSULA DECIMA TERCERA no merece comentario.

Hasta aquí se ha estudiado el contrato de prestación de servicios profesionales desde el punto de vista del derecho civil, el cual adolece como se ha visto de imperfecciones. Ahora se analizará desde el punto de vista administrativo.

4.11.2 Administrativo

Dado que el contrato de prestación de servicios profesionales en estudio, adolece de ciertas imprecisiones, una de ellas es la de contemplar dentro de algunas sus declaraciones y cláusulas, cuestiones que caen dentro del ámbito del derecho administrativo que no guardan relación con su naturaleza jurídica.

En el proemio se menciona que "El Gobierno del Distrito Federal estará representado por el Jefe Delegacional en Gustavo A. Madero con la intervención del Director General de Administración de la misma dependencia", en este sentido es de mencionar que con fecha 27 de abril de 1998 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal "Acuerdo por el que se delega en los titulares de las Direcciones Generales y Organos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, la facultad que se indica" mediante el cual se delegó la facultad de revisar, autorizar y celebrar en representación del Distrito Federal, contratos en materia de prestación de servicios profesionales, tal como se desprende del punto primero del mencionado acuerdo que consigna: "PRIMERO.- Se delega en los Titulares de las Direcciones Generales y Organos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, la facultad para revisar, autorizar y celebrar, en representación del Gobierno del Distrito Federal, contratos y convenios con personas físicas, en materia de asesorías, estudios, investigaciones y prestación de servicios profesionales, cuyos montos sean menores a la cantidad de \$180,000 (CIENTO OCHENTA MIL PESOS 00/100), sin perjuicio del ejercicio directo por parte del Oficial Mayor y de los Secretarios del ramo.

Lo anterior se encuentra relacionado con la declaración I.2 referente a la facultad que tiene el Jefe Delegacional en Gustavo A. Madero de obligarse en representación del Gobierno del Distrito Federal.

La declaración I.3 resulta repetitiva, por lo que debiera derogarse en virtud de que en la declaración I.1 se hace alusión a los órganos políticos administrativos y se sobreentiende que se trata de la Delegación Gustavo A. Madero y que esta es la que requiere de los servicios del profesor.

Tratándose de la declaración I.5 es conveniente señalar que como se mencionó en el punto 4.10 del presente trabajo, se somete el programa anual de contratos de prestación de servicios profesionales ante el Subcomité de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Profesionales del Distrito Federal (órgano colegiado integrado por un presidente, secretario ejecutivo, secretario técnico, vocales, asesores e invitados), el cual tiene como objetivo aplicar las políticas y normas conducentes para la optimización de los recursos destinados a las adquisiciones y es quien dictamina sobre la procedencia de adquirir servicios profesionales, asimismo el Subcomité en comento inicia sus sesiones en la primera quincena de enero y sesiona de manera ordinaria dos veces por mes.

La declaración II.4 no se sustenta en un razonamiento lógico-jurídico en vista de reconocer al personal contratado bajo servicios profesionales en el Gobierno del Distrito Federal, la calidad de servidor público, lo cual es totalmente aberrante. Se funda primeramente en el artículo 47 fracción XXIII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que a la letra dice:

"Artículo 47. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin

perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y "

Es de observarse que de manera implícita se le ubica y se da un tratamiento al profesionista como el de cualquier servidor público, lo cual implica un reconocimiento no solo de obligaciones sino también de derechos, por lo que esto constituye un elemento más para demostrar el vínculo laboral entre el profesor y la Delegación Gustavo A. Madero y lo que es peor aun, en esta misma declaración se indica que "manifiesta bajo protesta de decir verdad, que no se encuentra inhabilitado para desempeñar los servicios objeto de este contrato..." esto genera controversia, puesto que al utilizar la expresión "inhabilitación" daría lugar a sustentar que fue objeto de sanción entre las que se encuentra la inhabilitación, que prevé el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es de mencionar, que se ha obligado al personal contratado bajo servicios profesionales en la Delegación Gustavo A. Madero ha presentar declaración de situación patrimonial por orden de la misma Contraloría General del Distrito Federal, bajo el criterio de que sus honorarios se equiparan en sueldo al de un jefe de departamento.

Asimismo se sustenta en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, lo cual es inaplicable ya que el contrato no es de naturaleza administrativa sino civil, ya que si nos ubicamos en el campo del derecho administrativo el particular (profesor en derecho civil) buscaría obtener un lucro, en tanto que los entes de la administración pública tendrían como causa fundamental el interés público.

En la cláusula DECIMA se contempla lo relativo a la rescisión administrativa del contrato y lo cual viene a sumarse como otro de los graves defectos de que adolece éste, puesto que sólo es aplicable cuando se trata de la celebración de contratos administrativos.

Por lo antes expuesto se ha observado que este contrato no se apega del todo a la ley, ahora habremos de analizarlo desde el punto de vista laboral.

4.11.3 Laboral

Continuando con el análisis del contrato, en el proemio se emplea el término "prestación de servicios profesionales" lo cual no se apega con la denominación utilizada en el artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que en su parte final indica " ...y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios."

Por tal razón debiera denominarse contrato civil u honorarios".

En la declaración II.4 se hace mención del "instructivo que establece las reglas para la compatibilidad de empleos" emitido por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 1990), en éste en la regla tercera, número IV define a la compatibilidad como "El documento en el que consta la autorización emitida por los servidores públicos facultados en las entidades, en favor de los trabajadores o profesionales

para desempeñar dos o más empleos, o la prestación de servicios profesionales mediante dos contratos, cuyos sueldos u honorarios se cubran con cargo a sus respectivos presupuestos." En este sentido se requiere de acuerdo a esta regla de autorización para celebrar dos contratos en dependencias distintas.

Tomando en consideración que la declaración II.4 se fundamenta en este instructivo, se destaca que existe también incongruencia en el tratamiento que se da al trabajador sujeto al pago de honorarios como se establece en la regla novena del tal ordenamiento que señala: "Las áreas de administración de recursos humanos deberán establecer lo mecanismos de registro que permitan a los Organos de Control Interno verificar que los trabajadores o profesionistas que cuentan con autorización de compatibilidad, cumplan con las tareas, horarios, jornadas y demás elementos que sirvieron de base para el otorgamiento de la compatibilidad" Es de mencionarse que se exige el cumplimiento de horarios y jornadas para el trabajador sujeto al pago de honorarios, con lo que se da el reconocimiento expreso de su calidad de trabajador.

En el apartado de cláusulas es conveniente señalar lo siguiente:

En la cláusula PRIMERA se fija la actividad que habrá de desempeñar el trabajador, sin embargo en la misma se menciona el lugar de adscripción donde el trabajador sujeto al pago de honorarios tendrá que realizarlos de acuerdo a su perfil, conocimientos y experiencia y por otra parte está obligado a subordinarse en cuanto a la ejecución del trabajo a los fines del Gobierno del Distrito Federal en Gustavo A. Madero.

En la cláusula SEGUNDA, la retribución que se paga al trabajador sujeto al pago de honorarios se otorga sobre la base del trabajo a desarrollarse. En virtud de que se trata de un trabajador al servicio del Estado debiera entonces el pago efectuarse no dentro de los cinco días posteriores al vencimiento del mes sino quincenalmente en apego al artículo 14 fracción V de la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado que a la letra dice: "Serán condiciones nulas y no obligarán a los trabajadores, aun cuando las admitieren expresamente, las que estipulen:

V. Un plazo mayor de quince días para el pago de sueldos y demás prestaciones económicas"

Debiera consignarse dentro de esta cláusula el lugar en que se efectuarán los pagos y precisarse si se hará en efectivo o cheque, ya que no se precisa y con ello apegarse a lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La retribución que recibe quien presta un servicio profesional no se denomina salario sino honorario. No es meramente una cuestión terminológica; el salario es irrenunciable y conlleva una serie de medidas protectoras. En el ámbito laboral, la designación que se le dé al salario es irrelevante, a fin de cuentas es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su servicio (artículos 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 82 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria).

La cláusula CUARTA no merece comentario, únicamente debiera emplearse el término trabajador sujeto al pago de honorarios como lo prevé la ley y no el de prestador.

La cláusula QUINTA fija la obligación del trabajador sujeto al pago de honorarios de guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo conforme lo dispone el artículo 44 fracción III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Hasta aquí se ha estudiado el contrato de prestación de servicios profesionales dentro de los campos del derecho civil, administrativo y laboral en

virtud de que el mismo se deriva de esta mezcolanza y de una clara unilateralidad por una de las partes en este caso del Gobierno del Distrito Federal en Gustavo A. Madero.

A continuación se desarrollará lo relativo a la situación jurídica que impera con el trabajador sujeto al pago de honorarios y que constituye la parte medular de este trabajo.

4.12 La situación jurídica del trabajador al servicio del Estado sujeto al pago de honorarios en el Gobierno del Distrito Federal en Gustavo A. Madero.

El maestro Manuel Bejarano Sánchez sostiene que " En el siglo pasado emergió el Derecho del Trabajo o Derecho Obrero como una rama independiente, desprendiéndose del Derecho Civil; mientras correspondió al Derecho Privado, las condiciones del trabajo fueron establecidas libremente por las partes... pero ello condujo a resultados injustos e inhumanos... La relación jurídica de trabajo dejó de ser regulada como lo era por el Código Civil"⁹⁰ Tal cambio consideramos se debió efectivamente a los abusos de los patronos quienes aprovechando los efectos de la ley económica de la oferta y de la demanda en la contratación de servicios, imponían a los trabajadores jornadas inhumanas, salarios de hambre, situación que modificó la Ley Federal del Trabajo. Y esto viene a confirmarse con los trabajadores sujetos al pago de honorarios, dado que para evitar la existencia de relación laboral en la administración pública, ya sea local o federal y en las empresas privadas, actualmente se están firmando con los trabajadores de nuevo ingreso o con los que llevan tiempo de laborar contratos de carácter civil, denominados de servicios profesionales o con pago de honorarios.

Tal es el caso específico de la Delegación Gustavo A. Madero, que cito a manera de ejemplo, en virtud de haber trabajado, bajo el contrato civil. No teniendo derechos de ninguna índole, a pesar de encontrarme sujeto a un determinado

⁹⁰ BEJARANO SANCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. ed. Ja. Ed. Harla. México, 1984. Pág. 34.

horario, bajo las órdenes de un patrón, adscrito a un área y percibir honorarios mensualmente.

Esos contratos sí surten efectos en los servicios que se prestan al gobierno, conforme al artículo 3 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no hay trabajador, no hay patrón, no hay relación laboral, no se crea antigüedad, no hay protección al salario, no existe el beneficio de la seguridad social.

El artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que a la letra dice " Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5, los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios." De lo anterior, se desprende que los trabajadores sujetos al pago de honorarios no tienen ninguna defensa en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, porque claramente los excluye.

El contrato de prestación de servicios profesionales, cabe destacarlo, lo pueden celebrar no únicamente personas que tengan una profesión para cuyo ejercicio se requiere título, sino también quienes ofrecen un servicio que no lo requiere, como es el caso de la contratación personal para el área de limpia y transporte en la delegación antes citada. Esto es de entenderse, sin embargo, a pesar de la ilegalidad en que se encuentra sumida la contratación de trabajadores sujetos al pago de honorarios, es necesario decir esta verdad, que el vínculo entre los prestadores y el gobierno es laboral y no civil, aun cuando se quiera denominar con otra forma o denominación, existe relación laboral. El elemento de que adolece

la prestación de servicios profesionales y que la excluye del ámbito laboral, es la subordinación.

Cuando el patrón afirma que en efecto recibió servicio, pero que no fue de naturaleza laboral, tiene la carga de probar tal afirmación ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y desvirtuar la presunción contenida en el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria que dispone: "Se presumen la existencia de contrato y relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe".

Ahora bien el servicio profesional es la actividad de la persona que, ostentando un título académico o técnico que lo faculta para el ejercicio de una ciencia o un arte en forma libre, la ejecuta en beneficio de un patrono, bajo su dirección, subordinación y dependencia económica, sujeto a un contrato individual de trabajo. En función de estos elementos, el intelectual, el llamado profesionista liberal, el técnico, el artista que por exigencias personales establezca una relación jurídica cuya finalidad sea el desempeño de un servicio subordinado, al quedar sujeto a las instrucciones u órdenes de un tercero y por tanto impedido del libre ejercicio de la profesión que ostente, tal relación jurídica debe estimarse laboral y los servicios profesionales que preste asimilados a los de cualquier trabajador.

La legislación del trabajo ha otorgado esta característica a los servicios profesionales cuando, como acontece en el medio laboral mexicano, al trabajador se le define como toda persona física que presta a otra (física o moral) un trabajo personal subordinado, siempre que la actividad humana que desarrolle, intelectual o material sea en beneficio de aquella independientemente del grado de preparación que posea quien lo ejecute (artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo).

Es indudable que el profesionista que ejerce con plena autonomía; el que en un despacho, consultorio, laboratorio u oficina particular ofrece al público sus servicios; el que realiza contratos sujetos en sus caracteres jurídicos al

ordenamiento civil; el que no se encuentra sujeto a dirección o subordinación porque ejecuta cualquier trabajo conforme a su criterio, bajo propias normas de conducta y de acuerdo a planteamientos propios; en fin, quien efectúa su labor como se ha expresado en el lenguaje común de los peritos "bajo su propio saber y entender" no es sujeto del derecho del trabajo. Pero el profesionista cuya actividad intelectual, literaria, científica o artística, sea dependiente y no pueda por sí mismo desempeñar el servicio al cual haya quedado obligado; aquel cuyo tiempo, esfuerzo, dedicación o empeño, se pongan a disposición de otro, sea o no económico el interés que lo haya impulsado a ello; quien por el atractivo de una remuneración se encuentra dispuesto al abandono de la libertad que el ejercicio de la profesión representa; será un trabajador y su actividad debe quedar amparada por el derecho laboral. El maestro Miguel Acosta manifiesta en su obra *Derecho Burocrático Mexicano* que: "Es interesante anotar que la tendencia a utilizar contratos de prestación de servicios profesionales, que no dan estabilidad al trabajador, ni tampoco seguridad social, es un hecho que se da ya sin recato"⁹¹

Efectivamente sin recato alguno, que no se otorga al trabajador sujeto al pago de honorarios, uno de los derechos primordiales que es la seguridad social como lo consagra el artículo 123 apartado B fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es que se le proteja de los accidentes y enfermedades profesionales, maternidad, asistencia médica, medicinas, habitaciones baratas entre otros. Esto es no goza de los derechos individuales y colectivos (que fueran explicados en el segundo capítulo de la presente investigación) a que todo trabajador aspira.

Es de mencionar, que el Gobierno del Distrito Federal ha tenido la benevolencia de otorgar año con año un pago extraordinario por concepto de gratificación a los trabajadores sujetos al pago de honorarios. Es el caso que mediante "Acuerdo por el que se otorga por única vez un pago extraordinario por concepto de gratificación a las personas físicas que prestan servicios profesionales

⁹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*. ed. 2a. Ed. Porrúa. México, 1999. Pág. 13.

en la Administración Pública del Distrito Federal. Correspondiente al año 2000" publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 12 de septiembre de 2000, mismo que resulta interesante y se transcriben algunos fragmentos que hacen resaltar el vínculo laboral no sólo con la Delegación Gustavo A. Madero sino con todo el Distrito Federal.

"PRIMERO.- El pago se otorgará conforme a las siguientes bases:

I.- TRATÁNDOSE DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL.

a) Se otorgará únicamente a los prestadores de servicios profesionales que sean personas físicas.

b) Será proporcional al tiempo en que hayan desempeñado la prestación de servicios durante el período comprendido del 1o de enero al 30 de septiembre de 2000.

c) A los prestadores de servicios que lo hubieren realizado por el período comprendido completo a que se refiere el inciso anterior, les corresponde por única vez un pago de gratificación equivalente a 22.5 días de la cantidad percibida por concepto de honorarios.

II. TRATÁNDOSE DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE LAS DEMÁS AREAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

QUINTO.- El pago extraordinario a que se refiere el presente Acuerdo, no será aplicable a los prestadores de servicios profesionales que lo realizaron sin utilizar de manera continua, regular y permanente las instalaciones o instrumentos de trabajo del área de la Administración Pública del Distrito Federal en la que brinden asesoría, ni acudan de manera regular, continua, ni diariamente a éstas, realizando sus análisis y elaborando sus propuestas de asesoría y consejo, en domicilios distintos a los de cualquiera de las instalaciones de dichas áreas."

Desde la óptica del derecho laboral, se denomina aguinaldo, conforme lo dispone el artículo 42 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y no pago extraordinario que la ley no prevé.

Con lo antes mencionado, es claro advertir que se evade la responsabilidad con los trabajadores, contratándolos "por honorarios", cuando en realidad se trata de verdaderos vínculos de trabajo. En este ámbito se da una desproporción entre los sujetos de la relación, trabajador y patrón, pues aunque teóricamente dentro del contrato de prestación de servicios profesionales las partes están en igualdad de circunstancias, la realidad es que el patrón es quien impone las condiciones, y el trabajador no tiene más remedio que aceptarlas y aunado a ello la ley no lo protege, rompiendo con ello los principios en que se sustenta el derecho del trabajo. Y que el maestro José Davalos Morales acertadamente expone " Los trabajadores no tienen ninguna defensa en la Ley Burocrática porque claramente los excluye. Tendrían que llevar sus litigios dentro del procedimiento civil, con el costo y la tardanza que esto significa. Es decir, el caldo saldría más caro que las albóndigas" ⁹²

Ante la ilegalidad en que se encuentra sumido el trabajador sujeto al pago de honorarios, se han presentado casos en la Delegación Gustavo A. Madero, de trabajadores contratados por honorarios de entablar juicio laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para defender sus legítimos sus derechos.

El punto que enseguida se desarrollará reafirma lo que hasta aquí se ha comentado y se pasa de lo puramente teórico a la realidad que impera con los trabajadores sujetos al pago de honorarios.

⁹² DAVALOS MORALES, José. Op.cit. Pág. 549.

4.13 Criterios del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje aplicados en casos de trabajadores sujetos al pago de honorarios en el Gobierno del Distrito Federal en Gustavo A. Madero.

El procedimiento laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se encuentra fundado en los artículos 123 apartado B fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 124 fracción I, 127, 129-147 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A continuación expondré algunos casos de trabajadores sujetos al pago de honorarios en la Delegación Gustavo A. Madero que en defensa de sus derechos laborales acudieron ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

1.- En el laudo de fecha 18 de septiembre de 1997, recaído bajo el expediente 15930/96 emitido por la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje por unanimidad de votos, en pleno, se expone que el C. Fernando Z (se omite el nombre completo por cuestiones de confidencialidad) quien se encontraba sujeto a contratación de carácter civil, prestando sus servicios como abogado general en la Delegación Gustavo A. Madero, demandando al entonces Departamento del Distrito Federal (actualmente Gobierno del Distrito Federal) la reinstalación en el empleo, pago de salarios caídos, aguinaldo, vacaciones entre otros. La parte demandada argumentó que el actor contaba con área de adscripción, designación de puesto y horario dependiente del trabajo existente. La litis del juicio se centró en precisar la índole de la relación jurídica y si existió o no un despido injustificado ó, el actor hizo voluntariamente entrega de su puesto. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje consideró " Si los elementos que conforman la existencia de un Contrato de Prestación de Servicios Profesionales, de naturaleza civil, son subjetiva y objetivamente consistentes en que, quien preste el servicio lo haga por sus propios medios, que en el Contrato se determine expresamente el servicio a prestar, que el prestador cuente con libertad en el aspecto temporal y de ubicación del lugar de labores, además de que se trate de un profesional, no puede

hablarse de relación contractual en el caso que nos ocupa, pues el accionante se encontraba sujeto a horario de labores, estaba subordinado a órdenes, debía presentarse a su lugar de adscripción en un horario determinado y su trabajo no lo realizaba por sus propios medios... el Titular le asignó material de trabajo que el demandante tuvo bajo su resguardo... La conclusión es que entre las partes en este juicio existe vínculo laboral". Asimismo, determinó " ... la decisión de no continuar la relación laboral, provino del Titular y del actor el que, al ser cesado, lo fue de manera injustificada, pues se omitieron los requisitos legales que la ley de la materia consagra en sus artículos 46 y 46 Bis". Resolviendo el Tribunal en cita condenar al Jefe del Departamento del Distrito Federal a reinstalar al C. Fernando Z en la plaza de abogado general con horario de 9:00 a 15:00 y de 18:00 en adelante, pago de salarios caídos, pago de prima vacacionales entre otras.

2.- En el laudo de fecha 6 de abril de 1998, recaído bajo el expediente 15537/96 emitido por la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por unanimidad de votos, en pleno, se expone que el C. Hector X realizaba funciones de Contador Público en materia de asesoría financiera, en la Subdirección de Fomento Deportivo de la Delegación Gustavo A. Madero, la litis se centró en determinar si era procedente la reinstalación reclamada por el actor y otras prestaciones. Por lo que la Delegación Gustavo A. Madero negó la relación laboral, por haberse desempeñado el actor por honorarios, mediante nóminas de autogenerados. Considerando el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que " ...al accionante se le debe considerar como trabajador, ya que el mismo titular del DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL reconoce esta situación...al señalar que tenía lugar de adscripción señalado por el actor (Subdirección de fomento deportivo de la Delegación Política Gustavo A. Madero) y que estaba bajo el mando del Subdirector..., de lo cual se desprenden todos los elementos de la subordinación (lugar de adscripción, horario y estar sujeto bajo las ordenes de otro) y, por ende la relación laboral." Resolviendo condenar al Jefe del Departamento del Distrito Federal y al Delegado Político del Departamento del Distrito Federal en Gustavo A.

Madero a reinstalar al C. Hector X y al pago de salarios caídos, aguinaldo, prima vacacional, despensa quincenal, ayuda por servicios de previsión social entre otros.

3.- En el laudo de fecha 5 de diciembre de 1997, recaído bajo el expediente 16342/96 emitido por la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por unanimidad de votos, en pleno se menciona que el C. José Luis X realizaba funciones de contador público en materia de asesoría financiera en la Subdirección de Fomento Deportivo, bajo la nómina de autogenerados, percibiendo por esto sus honorarios, siendo despedido injustificadamente en presencia de dos trabajadores de la misma área. Aceptando la Delegación Gustavo A. Madero que el trabajador contaba con lugar de adscripción, horario de trabajo, y que estaba bajo la dirección y mando de un patrón. Resolviendo condenar al Departamento del Distrito Federal a reinstalar al C. José Luis X y pagarle los salarios caídos, horas extras, aguinaldo, prima vacacional y otras prestaciones en virtud de haberse acreditado la relación laboral y consecuentemente el despido injustificado.

Se han citado algunos casos en los que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sostuvo el criterio de resolver a favor de los trabajadores sujetos al pago de honorarios en virtud de los elementos (subordinación adscripción, horario de labores que acreditaban la relación laboral con la Delegación Gustavo A. Madero.

De este modo, se sugiere la abrogación en lo referente al personal contratado bajo contrato civil, del artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De acuerdo al presente estudio, se pretende que él mismo sirva como aportación jurídica y en lo futuro que se respeten los derechos legítimos de los trabajadores.

Para mayor sustento de lo expuesto en esta investigación, se transcribe la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

JURISPRUDENCIA APLICABLE

Séptima Epoca

Instancia: Cuarta Sala

Fuente: Apéndice de 1995

Volumen: Tomo V, Parte SCJN

Tesis: 394

Página: 262

Genealogía: APENDICE AL TOMO XXXVI NO APA PG.

APENDICE AL TOMO L NO APA PG.

APENDICE AL TOMO LXIV NO APA PG.

APENDICE AL TOMO LXXVI NO APA PG.

APENDICE AL TOMO XCVII NO APA PG.

APENDICE '54: TESIS NO APA PG.

APENDICE '65: TESIS NO APA PG.

APENDICE '75: TESIS NO APA PG.

APENDICE '85: TESIS 222 PG. 206

APENDICE '88: TESIS 1454 PG. 2314

APENDICE '95: TESIS 394 PG.262

PROFESIONISTAS, CARACTERISTICAS DE LA RELACIÓN LABORAL TRATANDOSE DE.

Si un profesionista presta regularmente sus servicios a una persona mediante una retribución convenida y además existe una subordinación consistente en desempeñar el profesionista sus actividades acatando órdenes de quien solicitó sus servicios, en forma y tiempo señalados por éste, es de concluirse que la relación existente es de naturaleza laboral y no civil, aun cuando en el documento en que se hizo constar el contrato celebrado, se le hubiere denominado a éste "de prestación de servicios".

Séptima Epoca:

Amparo Directo 1455/69. Abel Porras Rodríguez. 9 de octubre de 1969. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo directo 1222/81. Higinio Vargas Real. 29 de junio de 1981. Cinco votos.

Amparo directo 1291/81. Vidal Gallardo Xelo. 27 de agosto de 1981. Cinco votos.

Amparo directo 6383/81. José María Díaz de León. 15 de marzo de 1982. Cinco votos.

Amparo directo 1943/81. Luis Raúl Estrada Gallegos. 19 de julio de 1982. Unanimidad de cuatro votos.

Octava Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VI, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1990.

Pág: 255

RELACIÓN DE TRABAJO, NEGATIVA DE LA CARGA DE LA PRUEBA

Si un patrón niega la existencia de la relación laboral con un trabajador alegando que éste le prestó en virtud de un contrato de prestación de servicios profesionales, tal negativa implícitamente contiene una afirmación y por ello el patrón tiene la carga de probarla y si no lo hace debe considerarse que la relación es de naturaleza laboral.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

Amparo directo 450/90. Carlos Moreño Campos. 17 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente Antonio Cordero Corona. Secretaria: Leticia Leza Juárez.

Octava Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VII, Enero de 1991

Página: 509

TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO. CASO EN EL QUE QUIEN HA PRESTADO SERVICIOS EN UNA DEPENDENCIA BUROCRATICA TIENE LA CALIDAD DE, AUNQUE NO SE LE HAYA EXPEDIDO NOMBRAMIENTO.

Aun cuando no se puede presumir la existencia de relación de trabajo entre el titular de una dependencia particular por el sólo hecho de la prestación de un servicio, porque para ser trabajador al servicio del estado requiere de la expedición del nombramiento o de aparecer en la lista de raya, por lo que no es aplicable en forma supletoria el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo, en los casos en que no sólo se reconoce en la prestación del servicio, sino además que hubo continuidad en éste, que el mismo se realizaba en virtud de un contrato y en el lugar señalado por el titular demandado, que al actor se le daban instrucciones sobre la forma en que debía desarrollar el servicio y que de común acuerdo se estableció un horario para su realización, es de considerar que la relación entablada es de carácter laboral, así como que el contrato equivale al nombramiento exigido por la Ley burocrática, pues al desempeñarse el servicio bajo esas condiciones, es claro que existe subordinación por parte de quien lo presta al que lo recibe, que es precisamente lo que caracteriza a la relación de trabajo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 4262/89. Sistema de Transporte Colectivo (Metro). 4 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Bonilla solis. Secretaria: Griselda Reyes Larrauri.

Amparo directo 2/90. María Teresa Gutiérrez Escoto. 9 de marzo de 1990. Unanimidad de votos. Por César Esquinca Muñoa. Secretario: Juan Manuel Alcántara Moreno.

Octava Epoca,
Tomo V, Segunda Parte-1, página 508.

Octava Epoca
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: IX, Marzo de 1992
Página: 286

RELACIÓN DE TRABAJO. CARGA DE LA PRUEBA. CORRESPONDE AL PATRON CUANDO QUE ES DE OTRA NATURALEZA.

Si un patrón niega la existencia de relación laboral con un trabajador alegando que éste le prestó servicios en virtud de un contrato de prestación de servicios profesionales, tal negativa implícitamente contiene una afirmación y por ello el patrón tiene la carga de probarla y si no lo hace debe considerarse que la relación es de naturaleza laboral.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 452/91. Casa Valle, S.A. 14 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: E Roberto Santos Partido. Secretario: Martín Amador Ibarra.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Parte: VII-Junio
Tesis:
Página: 397

RELACIÓN DE TRABAJO, CARGA DE LA PRUEBA CUANDO EL PATRON AFIRMA QUE ES DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES

Cuando la parte demandada en el juicio laboral no niega lisa y llanamente la relación laboral, sino que admite la existencia de una relación a la que le atribuye el carácter de profesional y señala que el trabajador realizó en forma ocasional labores administrativas, la negativa de la parte demandada contiene en forma implícita la afirmación de que la relación que tenía con el trabajador era de prestación de servicios profesionales, por lo que le corresponde la carga de probar dicha afirmación y si no lo hace debe de considerarse que la relación es de carácter laboral, ya que en términos del artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo existe la presunción de la existencia de la relación laboral entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo directo 51/91. Rene Ceballos Sepúlveda. 27 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Antonio Muñoz Jiménez. Secretario: José Juan García Barrera.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Del análisis del contrato de prestación de servicios profesionales se concluye que es impreciso en algunas de sus cláusulas, lo cual motivó que se le estudiara desde tres ámbitos a saber: civil, administrativo y laboral. Dada su naturaleza debiera sustentarse en las disposiciones civiles.

SEGUNDA.- El trabajador sujeto al pago de honorarios se encuentra legalmente desprotegido y por tal circunstancia no goza de ningún derecho. El elemento de que adolece la prestación de servicios profesionales y que la excluye del ámbito laboral, es la subordinación. Es indudable que el profesionista que no se encuentra sujeto a dirección o subordinación, bajo planteamientos propios no es sujeto del derecho laboral. Pero el profesionista que sea dependiente se encuentre bajo las ordenes de otro, se le otorgue un salario, será un trabajador y su actividad debe quedar amparada por el derecho laboral.

TERCERA.- Se propone la eliminación por lo que concierne al personal sujeto a contrato civil o por honorarios del artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por ser evidentemente inconstitucional.

CUARTA.- Es de concluirse que la relación entre el personal bajo contrato civil o por honorarios con el Gobierno del Distrito Federal es laboral y no civil, por lo tanto debe reconocerse y otorgarse todos los derechos establecidos por la ley laboral al trabajador sujeto al pago de honorarios, esto es tener derecho a estabilidad laboral, escalafón, vacaciones y licencias, pago de gastos de traslado, seguridad e higiene, seguridad social, derecho de asociación y huelga.

QUINTA.- A efecto de evitar un daño aun mayor del erario público (en materia de pago por indemnizaciones, salarios caídos, antigüedad entre otras) no sólo de la Delegación Gustavo A. Madero sino de todo el Gobierno del Distrito Federal, es apegarse estrictamente a las disposiciones del derecho civil en materia de contratación de prestación de servicios profesionales con el propósito de que los trabajadores sujetos al pago de honorarios no procedan a ejercer su legítimo derecho ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

SEXTA.- Existe violación al derecho de estabilidad laboral, puesto que el Gobierno del Distrito Federal en Gustavo A. Madero puede dar por terminado en cualquier momento la relación laboral, por lo que se propone otorgar estabilidad permanente y si fuera el caso darse por terminada en términos de los artículos 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

SEPTIMA.- Se propone que los trabajadores sujetos al pago de honorarios sean inscritos al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a fin de que gocen de las prestaciones de medicina preventiva, seguro de enfermedades y maternidad, rehabilitación física, jubilación, invalidez entre otras.

OCTAVA.- Es de observarse que de manera implícita se le ubica y se da un tratamiento al profesionista como el de cualquier servidor público, lo cual implica un reconocimiento no solo de obligaciones sino también de derechos, llegándose a tal grado de obligar al trabajador sujeto al pago de honorarios de presentar declaración de situación patrimonial.

NOVENA.- El contrato de prestación de servicios profesionales, cabe destacarlo, lo pueden celebrar no únicamente personas que tengan una profesión para cuyo ejercicio se requiere título, sino también quienes ofrecen un servicio que no lo requiere.

DECIMA.- Se propone elaborar un nuevo procedimiento administrativo para la contratación de servicios profesionales en el Gobierno del Distrito Federal en Gustavo A. Madero que permita la obtención de mayores beneficios para los trabajadores sujetos al pago de honorarios a fin de evitar abusos.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. ed. 2ª, Ed. Porrúa. México, 1999.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1995.
- 3.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1996.
- 4.- BEJARANO SANCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. ed. 3a. Ed. Harla. México, 1984.
- 5.- CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho Laboral. ed. 8ª. Ed. Trillas. México, 1994.
- 6.- CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. ed. 2ª. Ed. Pac, México, 1992.
- 7.- DAVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. ed. 8ª, Ed. Porrúa. México, 1998.
- 8.- DAVALOS MORALES, José. Tópicos Laborales. Derecho Individual, Colectivo y Procesal, Trabajos Especiales, Seguridad Social, Perspectivas. ed. 2ª, Ed. Porrúa. México, 1998.
- 9.- DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. ed. 5a. Ed. Porrúa, México, 1970.
- 10.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, El derecho disciplinario de la función pública. INAP, México, 1990,
- 11.- DE BUEN LOZANO, Nestor. Derecho del Trabajo. Tomo I. ed. 10a. Ed. Porrúa. México, 1997.
- 12.- DE BUEN LOZANO, Nestor. Los trabajadores de Banca y Crédito. Ed. Porrúa. México, 1984.
- 13.- DAVALOS MORALES, José. Un Nuevo Artículo 123. Sin Apartados. ed. 3a. Ed. Porrúa. México, 1998.
- 14.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. ed. 33a. Ed. Porrúa. México, 1994.
- 15.- GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo I. ed. 2a. Ed. Porrúa. México, 1997.
- 16.- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, ed. 37ª. Ed. Porrúa, México, 1985.

- 17.- GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. ed. 20a. Ed. Porrúa, México, 1998.
- 18.- HARO BELCHEZ, Guillermo. El Derecho de la Función Pública. Ed. Ecasa. México, 1993.
- 19.- ITALO MORALES, Hugo y TENA SUCK, Rafael, Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Ed. Porrúa. México, 1988.
- 20.- LARES, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. UNAM, México, 1978.
- 21.- LEMUS RAYA, Patricia. Derecho del Trabajo. Ed. McGraw-Hill. México, 1997.
- 22.- LOZANO NORIEGA, Francisco. Contratos, 4° curso de derecho civil, Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C. México, 1982.
- 23.- LOPEZ PORTILLO Y VERNON, Guillermo y CRUZ JIMENEZ María Aurora. Segundo Curso de Derecho Romano. Anaya Editores. México, 1997.
- 24.- MARTINEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo 3° y 4° Cursos. ed. 2a. Ed. Harla. México, 1997.
- 25.- MUÑOZ, Luis. Derecho Civil Mexicano. "Obligaciones y Contratos" Tomo III. Ediciones Modelo, México, 1971.
- 26.- MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. ed. 2°. Ed. Pac, México, 1992.
- 27.- MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ed. Porrúa. México, 1995.
- 28.- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Burocrático. Ed. Harla. México, 1997.
- 29.- NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.
- 30.- PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. Contratos Civiles. ed. 5ª. Ed. Porrúa. México, 1998.
- 31.- RABASA O. Emilio. Historia de las Constituciones Mexicanas. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1994.
- 32.- SANCHEZ MEDAL, Ramón. De los Contratos Civiles. ed. 11a. Ed. Porrúa. México, 1991.
- 33.- SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1998.
- 34.- SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política, ed. 6ª. Ed. Porrúa. México, 1981.

- 35.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. ed. 20a, Ed. Porrúa, México, 1999.
- 36.- TRUEBA URBINA, Alberto. "El Nuevo Artículo 123" Ed. Porrúa, México, 1962.
- 37.- TREVIÑO GARCIA, Ricardo. Los Contratos Civiles y sus Generalidades. ed. 5a. Ed. McGraw-Hill. México, 1995.
- 38.- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. México, 1983, UNAM.
- 39.- ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Angel, Contratos Civiles. ed. 2ª. Ed. Porrúa, México, 1985.

LEGISLACION

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. Delma. México, 2000.

AGENDA LABORAL 2000. Ley Federal del Trabajo y Disposiciones Conexas. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2000.

HERRAN SALVATI, Mariano y QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Legislación Burocrática Federal. "Legislación- Doctrina- Jurisprudencia." ed. 2ª. Ed. Porrúa. México, 1998.

TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. "Comentarios y Jurisprudencia. Disposiciones complementarias." ed. 38a. Ed. Porrúa, México, 1999.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ed. 5ª. Ed. Luciana. México, 2002.

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. ed. 5ª. Ed. Luciana. México, 2002.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

LEY DE PROFESIONES. ed. 7ª. Ed. Pac. México, 1999.

AGENDA CIVIL 2000. CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y DISPOSICIONES CONEXAS. Ed. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2000.

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (publicado en la G. O. D. F. 26-VII-1999)

REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL (publicado en la G.O.D.F 31-I-2001)

REVISTAS

Gaceta Oficial del Distrito Federal. Órgano de Difusión del Distrito Federal. Época Octava. No. 122. México, 1998.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Serie E No. 42. ed. 2a. Ed. Porrúa. Tomos. A-CH y I-O. México, 1987.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico Derecho Usual. Tomos II y VII. ed. 21ª. Ed. Heliasta. Buenos Aires, Argentina, 1989.

DE MIGUEL, Juan Palomar, Diccionario para Juristas. Tomo II. J-Z. Ed. Porrúa. México, 2000.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. ed. 5ª. Ed. Porrúa, México, 1976.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. ed. 27ª. Ed. Porrúa. México, 1999.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico. "Derecho Burocrático" Vol. V. Ed. Harla. México, 1997.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Ed. Driskill, Tomos X, XIV, XXIII, Buenos Aires, Argentina, 1967.

OTRAS FUENTES

Normatividad en Materia de Administración de Recursos 2001 (Circular Uno)

Taller sobre Asuntos Laborales y Administrativos para Funcionarios del Gobierno del Distrito Federal.

Taller sobre la Aplicación de la Normatividad para la Contratación de Servicios Profesionales.

"Acuerdo por el que se otorga por única vez un pago extraordinario por concepto de gratificación a las personas físicas que prestan servicios profesionales en la Administración Pública del Distrito Federal. Correspondiente al año 2000" publicado en la G.O.D.F. de fecha 12 de septiembre de 2000".

"Instructivo que establece las reglas para la compatibilidad de empleos" emitido por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 1990).

Handwritten signature and initials 'V. b.' in black ink, located in the center of the page. The signature is stylized and appears to be 'V. b.' followed by a large, sweeping flourish.