

00721
415



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

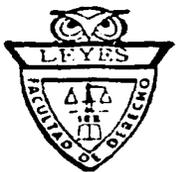
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA VIOLACIÓN
DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES A SU
SERVICIO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
EFREN HERNANDEZ ZOMPANTZI

ASESOR: DR. ARTURO FERNÁNDEZ ARRAS.



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D.F.

FEBRERO 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.



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

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

NOMBRE: EFREN HERNANDEZ

ZOMPANTZI

FECHA: 24 DE NOVIEMBRE DEL 2003

FIRMA: [Firma]

INGENIERO LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
FACULTAD DE DERECHO.
PRESENTE.

Muy distinguido Señor Director

El alumno: **EFREN HERNÁNDEZ ZOMPANTZI**, con número de cuenta 92172654, inscrito en el Seminario de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES A SU SERVICIO"**, bajo la dirección del Dr. **ARTURO FERNÁNDEZ ARRAS**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. **MOISÉS SABANERO HERNANDEZ**, en el oficio con fecha 10 de junio del 2003, me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que con apoyo a los artículos 18, 19, 20, y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del alumno referido.

Agradecidamente
"POR MI RAZA BASTA EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D.F. 24 de junio del 2003.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO

LIC. **GUILLERMO HERRERA ROBAINA**
Director del Seminario

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El interesado deberá iniciar para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad.

c.c.p.-Seminario.
c.c.p.- Alumno (a).

B

**A mi familia, agradeciendo su apoyo y afecto brindados;
en particular a mis padres Leonardo Hernández Flores
y Ángela Pérez Zompantzi.**

**Al Comité Ejecutivo General de la Sección Número 9
"Desarrollo Urbano, Ecología y Obras Públicas"
del Sindicato Único de Trabajadores del
Gobierno del Distrito Federal en el trienio 2001-2004**

**Para quienes me han respaldado en mi vida laboral y
profesional.**

**Para la U.N.A.M., Alma Mater en el devenir de
los tiempos con todo y que profundas
intenciones nefastas continúan avasallándola.**

Para la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., con mi respeto y conocimiento por continuar siendo pilar de excelencia en la abogacía.

A México, Blanca Delia, Olaf, Alan, Erick y Saúl que son en todo momento el norte cierto hacia el que se dirigen mis esfuerzos y anhelos; que son el centro de mis preocupaciones tanto en la vigilia como en el sueño.

Agradezco al Doctor Arturo Fernández Arras la revisión de este trabajo, así como sus valiosos comentarios.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

GENERALIDADES

1.1 Derecho del Trabajo.....	1
1.2 Derecho del Trabajo Burocrático.....	9
1.3 Clasificación legal del trabajador.....	15
1.3.1 Ley Federal del Trabajo.....	15
1.3.2 Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.....	17
1.4 Clasificación en la práctica.....	25
1.5 Naturaleza de las relaciones jurídicas de los trabajadores al Servicio del Estado.....	27
1.6 Las relaciones laborales.....	34
1.6.1 Trabajo.....	34
1.6.2 Relación de trabajo.....	35
1.6.3 Subordinación.....	38
1.6.4 Obediencia.....	39
1.6.5 Teoría Administrativa de la Relación Laboral.....	40
1.6.6 Definición de Condiciones Generales de Trabajo.....	44

CAPÍTULO SEGUNDO

EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

2.1 Periodo Prehispánico.....	46
2.2 Época Colonial.....	56
2.3 Constitución de 1824.....	63

2.4 Constitución de 1857.....	66
2.5 Constitución de 1917.....	70
2.5.1 Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.....	75
2.5.2 Creación del Apartado "B" sus reformas y adiciones.....	80
2.5.2.1. Motivos.....	85
2.5.2.2 Políticos.....	85
2.5.2.3 Sociales.....	88
2.5.2.4 Jurídicos.....	92

CAPÍTULO TERCERO

MARCO JURÍDICO

3.1 Facultad de legislar en materia laboral.....	96
3.2 Facultad reglamentaria.....	101
3.3 Administración Pública Federal.....	104
3.4 El Municipio y sus trabajadores a su servicio.....	114
3.5 La Entidad Federativa y la relación laboral de sus Trabajadores.....	123
3.6 Administración pública del Distrito Federal.....	129
3.7 Ley Federal de Trabajadores al servicio del Estado.....	138
3.8 La Reforma Política del Distrito Federal y los trabajadores.....	166
3.9 Ley Federal del Trabajo.....	176

CAPÍTULO CUARTO

CONDICIONES DE TRABAJO Y SU INCUMPLIMIENTO POR EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

4.1 Condiciones de Trabajo.....	178
4.2 Elementos o principios de Condiciones de Trabajo.....	183

4.2.1 Modificaciones de las Condiciones de Trabajo.....	186
4.2.2 Clasificación de las Condiciones de Trabajo.....	188
4.2.3 Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.....	189
4.3 Derechos violentados a los trabajadores eventuales al Servicio del Gobierno del Distrito federal.....	199
4.4 Obligaciones en materia laboral.....	202
4.4.1 Las Inherentes a la Prestación de Trabajo.....	203
4.4.2 Las Educativas.....	205
4.4.3 De Previsión Social.....	207
4.4.4 Sindicales.....	209
4.4.5 Las Relativas a las Consideración y Protección De los Trabajadores.....	210
4.4.6 Las de Creación de Comisiones (Seguridad e Higiene, Capacitación y Adiestramiento, Determinación de Condiciones Antigüedad, Reglamento Interior de Trabajo o Generales de Trabajo para dichos trabajadores).....	211
CONCLUSIONES.....	218
BIBLIOGRAFÍA.....	222

INTRODUCCIÓN

El derecho laboral mexicano es protector y reivindicador de la clase trabajadora, el artículo 123 constitucional contiene normas que garantizan el derecho al trabajo y establecen el respeto a la dignidad del ser humano como trabajador.

Lo anterior es violentado de manera constante con prácticas contrarias al mismo, por ello la Ley Federal del Trabajo de manera inicial y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado establece normas imperativas e irrenunciables que protegen al trabajador sea del sector público o privado.

El panorama descrito en el capítulo primero nos permite de manera general abordar aspectos del derecho del trabajo así como una clasificación de los trabajadores, también de los elementos del derecho laboral de trabajadores al servicio del Estado.

Consideramos que para valorar plenamente las razones históricas de la evolución de los derechos de trabajadores al servicio del Estado debemos iniciar desde el periodo prehispánico pasando por las constituciones de 1824, 1857 y 1917, ya que siempre se ha requerido de servidores públicos o trabajadores hasta llegar a la creación de la expresión trabajador al servicio del Estado con el Estatuto Jurídico, así como el apartado "B", sus reformas y adiciones.

En el capítulo tercero desarrollamos el marco jurídico vigente de trabajadores al servicio del Estado, lo cual nos permite abordar la facultad de legislar en materia laboral así como la de reglamentar las leyes, también desarrollamos el tema de la administración pública en sus tres ámbitos de competencia en materia laboral y algunos aspectos de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y la Reforma Política del Distrito Federal en relación con los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal.

Consideramos que la importancia del tema elegido denominado el Gobierno del Distrito Federal y la violación de los derechos de los trabajadores al servicio del mismo, radica en el hecho de que mediante las Condiciones Generales de Trabajo se establecen los derechos y obligaciones tanto del titular del Gobierno del Distrito Federal, sus funcionarios y los trabajadores de base a su servicio y el incumplimiento de las mismas por parte de quien tiene la obligación de hacerlas respetar y respetarlas.

Los conflictos entre patrón-Estado y trabajadores de base son frecuentes, éstos últimos pueden recurrir de manera individual o colectiva ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Consideramos que lo anterior es algo correctivo más no preventivo y por ello se propone crear un órgano que maneje apropiadamente las Condiciones Generales de Trabajo.

La inquietud de desarrollar el tema de este trabajo nació a raíz de las constantes violaciones a los derechos de los trabajadores por parte del Gobierno del Distrito Federal contenidas en las Condiciones Generales de Trabajo del personal de base.

La autoridad tiene obligación en materia laboral respecto a cuestiones inherentes a la prestación del trabajo, educacionales, previsión social, sindicales y creación de comisiones.

La contratación de personal eventual, ordinario, extraordinario, de honorarios y autogenerados con criterios por demás irregulares que le dan vida a una relación laboral a través de un contrato individual de trabajo, implica que dichos trabajadores se encuentran al margen de los beneficios de la declaración de los derechos sociales contenidos en el artículo 123 constitucional en cualquiera de sus apartados.

Nada justifica el hecho de negar la calidad de trabajador a quienes prestan sus servicios personales de manera subordinada y personal al servicio del Gobierno del Distrito Federal.

Esperando que el presente trabajo constituya una pequeña aportación a la ciencia del derecho y que sirva como guía a funcionarios, trabajadores o cualquier persona interesada en el derecho laboral de trabajadores al servicio del Estado.

CAPÍTULO PRIMERO

GENERALIDADES

1.1 DERECHO DEL TRABAJO

Se dice que el derecho del trabajo es una rama jurídica de creación reciente, los antecedentes históricos, sociales nos han llevado a que toda la sociedad viva en armonía en torno al derecho, y al mismo tiempo permite clasificar la normatividad jurídica en laboral y laboral burocrática como parte del derecho social y ubicar al derecho burocrático, como parte del derecho laboral en general, esto significa que tal rama del derecho se ha desprendido de la legislación administrativa al igual que al derecho del trabajo tiene independencia de la rama civil.

Con la finalidad de explicar de forma breve, clara, exacta y precisa el significado de derecho del trabajo se cree conveniente explicar una noción de derecho y otra de trabajo, lo que permitirá hablar propiamente del derecho del trabajo.

Eduardo García Máynez, plantea que para entender el alcance de una “Noción universal de lo jurídico no hay que ignorar que es una norma.” (1)

El término Norma, es regla, a la que se debe de ajustar nuestros actos, sus características son: provocar un comportamiento, los principios en los juicios normativos son de orden práctico, su objeto es establecer lo que debe ser.

(1)García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, México, Ed. Porrúa, 31ªEdición, 1980.p.4

Se dirigen a seres capaces de cumplirlas, la tesis filosófica de toda norma es la libertad de los sujetos que obliga y exige una conducta que debe ser observada, existe la posibilidad de que puede no llegar a consumarse. Se indica que no se pueden evitar y ello deriva de los sujetos a quienes van dirigidas, se refiere a la libertad de los seres humanos quienes deciden entre la violación o su cumplimiento, tienen validez cuando exigen un proceder obligatorio, la fuerza obligatoria de las normas jurídicas depende de elementos de orden externo a la forma de creación de cada regla.

Existen normas de tipo moral, religiosas, sociales y jurídicas las cuales imponen deberes o confieren derechos a los individuos en la sociedad. El Diccionario Jurídico Razonado dice que la palabra norma es **“...la significación lógica creada según ciertos procedimientos instituidos por una comunidad jurídica y como manifestación unificada de la voluntad de ésta formalmente expresada a través de sus órganos e instancias productoras regula la conducta humana en un tiempo y lugar definido percibiendo a los individuos frente a determinadas condicionantes, deberes y facultades...”** (2)

En este orden de ideas para Hans Kelsen la **“Norma funciona como un esquema de explicitación.”**(3), la norma jurídica se dirige a la conducta humana que se sitúa en un tiempo y espacio es acto de derecho o contrario al mismo.

(2) Diccionario, Jurídico Razonado, Windows 96, 2001.

(3) Kelsen, Hans, Teoría Pura del Derecho, Traducción de Roberto Vernengo, México, Porrúa, 1993.p.17

El derecho funge como un conjunto de normas jurídicas que permiten, autorizan o prohíben determinadas conductas. Es a través de los Poderes de la Unión que crea, aplica e impone por la fuerza si ello fuere necesario las disposiciones que regulan la conducta externa de los hombres.

Es necesario hacer referencia a la idea del trabajo, históricamente el trabajo es considerado como cooperación para la supervivencia del ser humano. Y por ello la idea del trabajo cambia radicalmente en el sentido de que el hombre al ir evolucionando somete a la naturaleza y al propio ser humano y en tal situación surgen épocas como la clásica donde los griegos y los romanos no consideraban que el trabajo fuera un elemento ético en la vida del hombre.

La aparición del hombre en la faz de la tierra requiere de su participación de forma permanente lo cual lo ha llevado a la convivencia social y asimismo manifiesta su fuerza de trabajo y le ha permitido ir satisfaciendo sus necesidades primordiales.

Algunos autores citan que Aristóteles declaraba que el trabajo manual era una actividad innoble, propia de esclavos, seres humanos considerados como cosa. De la misma manera existía la idea del trabajo en el siguiente sentido para el pueblo hebreo **“El trabajo constituía la razón de su ser, de su existencia y que embellecía la vida con sus atributos éticos y morales.”**(4)

(4) Rubistein J. Santiago, Diccionario del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Ed. Depalma, Argentina, 1963.p.211

Lo anterior nos revela que dicha época era regida por la ética y la moral, ideas muy abundantes en la religión, se encontraban en pugna con la esclavitud.

En un aspecto religioso el trabajo es considerado como una colaboración en la obra de Dios, desde este punto de vista se refiere que el Talmud, contenía normas que revelaban la dignidad del trabajo. Los hebreos y judíos dan un sentido más humanitario a la idea del trabajo. Filosóficamente **“El trabajo siempre es una bendición, nunca una maldición, pero puede trocarse en maldición si es de sobremanera fatigoso y monótono y deja parecer el espíritu,... y en la vida laboral dominan circunstancias que arruinan al hombre moral y físicamente...”** (5)

En sentido económico la definición nos refiere: un esfuerzo humano que debe ser aplicado a un fin y la producción de la riqueza, es sobrevaluada de un modo unilateral a causa de su manifiesta utilidad, hay valoración económica, que cobra importancia para el hombre ya que existe un pago por el despliegue de su esfuerzo humano, debemos conservar el valor supremo del trabajo.

Jurídicamente trabajo es **“Toda actividad humana, intelectual o material independientemente del grado de preparación técnica requerida para cada profesión u oficio.”** (6)

(5) Brugger, Walter, Diccionario de Filosofía, Ed. Herder, Barcelona, 13a Ed. 1995. P. 546

(6) Artículo 8 segundo párrafo de la Ley Federal del Trabajo, S T P S México, 1996.P.26

Anteriormente se determinaba que trabajador era toda persona que proporcionaba a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros con relación al trabajo, dicha distinción a sido superada por la de trabajador que es la persona física que presta a otra física o moral un trabajo personal subordinado.

Las características del Derecho del Trabajo de acuerdo con Néstor de Buen, es considerado como un derecho de la clase trabajadora sus disposiciones tienen por objeto beneficios para los trabajadores, situación no exacta, en la Ley del Trabajo se establecen derechos y obligaciones recíprocas.

Alberto Trueba Urbina manifiesta que... **“El derecho mexicano del trabajo... es estatuto protector de los trabajadores: instrumento de lucha de clase en manos de todo aquel que presta un servicio personal a otro.”**

Baltazar Cavazos considera que **“El derecho del trabajo surgió... como un derecho protector de la clase trabajadora,...de clase,...de facción.”** Su propósito **“...reivindicar para el hombre que trabaja los derechos mínimos inherentes a la persona humana.”**

Ernesto Krotoschin afirma que **“El derecho del trabajo no puede ni debe considerarse un derecho de clase, por lo menos no en el sentido que se opongá, como derecho de una clase, al derecho de otra...”** (7).

(7) De Buen, Cit pos., Fernández Aras, Arturo, Derecho individual del trabajo, Gráfica, México, 2001.p.8

Consideramos que la legislación laboral contiene disposiciones que favorecen a los patrones por lo tanto no es un derecho, en su totalidad a favor de los trabajadores y por consecuencia tampoco sería un derecho de clase, lo cierto es que contiene normas jurídicas que en su mayoría tienden a la protección del trabajador.

En la actualidad existen propuestas de modificación a la Ley Federal del Trabajo argumentando que dicha Ley es un obstáculo para el progreso de la industria.

Una segunda característica de nuestro derecho del trabajo es que es un derecho protector de la base trabajadora, las disposiciones contenidas en el artículo 123 protegen al trabajador y se dice que su aplicación tiene como fin mejorar sus condiciones económicas de salud y al mismo tiempo tengan bienestar social.

Asimismo debemos hacer mención que la legislación laboral fue el resultado de luchas sociales donde los trabajadores se ganaron a pulso que dichas normas fueran incluidas en nuestra Constitución Política vigente la cual es la norma jurídica fundamental.

Otra característica del derecho laboral es que se considera como un derecho expansivo, ya que a través del tiempo se han ido incorporando otras actividades laborales y ello tiende a regular más relaciones de trabajo, considerando que las normas de trabajo son un mínimo de garantías para los trabajadores.

El derecho del trabajo es irrenunciable e imperativo, es una protección al trabajador, en su necesidad contra el mismo, su carácter imperioso estriba en la observancia de las normas, de ser necesario el Estado impone en forma coactiva.

Héctor Santos Azuela menciona que las características del derecho laboral son **“Derecho de clase, con carácter imperativo, programático, expansivo.”** (8) Es un **“...Derecho de clase...”** porque protege y defiende a los trabajadores.

Su **“carácter imperativo”** y protector se da al contener principios como el de la irrenunciabilidad a sus derechos.

Cuenta con un **“carácter programático”**, el Estado diseña una política social con miras a mejorar de manera progresiva e irreversible los derechos de los trabajadores, en la práctica no se respetan éstos en aras de implementar una política económica que permita mano de obra barata y con un mínimo de derechos a favor de los trabajadores. Con relación a su **“carácter expansivo”** se pretende regular y dar protección a todas las relaciones de trabajo que se generan.

Al derecho del trabajo se le considera integrante del derecho social junto con el agrario, de la Seguridad Social, cooperativo, sindical, y económico, dichas normas en una función integradora protege, tutela y reivindica al que vive de su trabajo y a los económicamente débiles.

(8) Santos Azuela, Héctor, Derecho del Trabajo, México, Ed. Mc Graw Hill, 1996.p.107, 111,115 y 116

El derecho del trabajo es una rama apasionante, la cual debe ir amoldándose a las constantes alteraciones de nuestro país nuestro derecho laboral está en una etapa de reflexión y análisis del pasado, ante los planteamientos que hacen los empresarios por ello no debemos olvidar la historia de este el cual fue creado para defender la salud, la vida, la libertad y la dignidad de los trabajadores.

Dicha rama jurídica se puede definir como el conjunto de normas que regula las relaciones entre dos grupos sociales a saber como lo son patrones y trabajadores, en un aspecto individual y colectivo el primero incluye contratos individuales de trabajo, el salario, el trabajo especial de mujeres y menores de edad, las obligaciones de patrones y trabajadores, y la reglamentación laboral.

El segundo comprende la organización de los sindicatos, asociaciones profesionales de patrones y trabajadores, existen instituciones propiamente del derecho colectivo del trabajo el contrato colectivo de trabajo, conflictos de orden económico los cuales se subdividen en el derecho a huelga y paros, instituciones del seguro social, extensión de protección del trabajador que incluye riesgos profesionales, la vida de los familiares del trabajador, su vida misma.

A efecto de conseguir el equilibrio de los factores de la producción el capital y el trabajo, no hay duda que la materia laboral es de las más avanzadas y altas, por su carácter revolucionario contiene principios de corte social y democrático que trascienden en la vida del trabajador y su familia para que puedan vivir con dignidad tanto en lo personal como en lo social.

Néstor De Buen define al derecho laboral como: “El conjunto de normas relativas a las relaciones que directa e indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada de servicios personales.” Su función es: “Producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de justicia social.”(9)

Uno de los fines del estado democrático consiste en la repartición equitativa de la riqueza superflua esto siendo un objetivo material de la justicia social.

1.2 DERECHO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO

El derecho como fenómeno cultural, que caracteriza nuestra realidad histórica se da por factores sociales, económicos y políticos que le dan vida, por ello las normas jurídicas se adecuan a la realidad con la finalidad de regular su conducta.

La Constitución Mexicana de 1917 ha sido dinámica en sus disposiciones, es decir, hay modificaciones y adiciones y una de las más importantes para algunos tratadistas fue la adición al artículo 123 Constitucional la cual a través de un Apartado B de 14 fracciones incorporaba a los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito y territorios Federales, de igual forma dicho apartado ha sufrido una serie de reformas, posteriores, en la actualidad dicho apartado se compone propiamente de 15 fracciones. Esto constituye las garantías sociales establecidas a favor de trabajadores.

(9) De Buen, Néstor, Derecho del Trabajo, Tomo II, Ed. Porrúa, 3a Ed, México, 1979.p.68

Alberto Trueba Urbina considera que dicho apartado contiene las garantías mínimas de los empleados públicos por ello se considera derechos sociales establecidos en su favor.

Para el Maestro José Dávalos Morales los trabajadores que rigen sus relaciones laborales por el Apartado "B" es un régimen de excepción no fueron incluidos en el texto original del Artículo 123 Constitucional y su ley reglamentaria, en dicho ordenamiento se establecía que sus relaciones laborales se regirían por las leyes del servicio civil que deberían de expedirse, como no sucedió colocaba a dichos trabajadores en un estado de indefensión. Actualmente sucede con trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal llamados trabajadores de honorarios, eventuales, ordinarios extraordinarios, y de autogenerados, quienes sufren con los cambios de administración y están constantemente en lucha para lograr que la autoridad actúe conforme a derecho.

Dicha rama jurídica presenta una de las características esenciales del derecho laboral que es su carácter expansivo, cabe aclarar que faltaría regular las relaciones laborales de los trabajadores mencionados en el párrafo anterior.

El Dr. Osvaldino Rojas Lugo considera "Que el origen del derecho de trabajo burocrático surge de la necesidad de garantizar el respeto a la dignidad de los empleados al Servicio del Estado." (10)

(10) Rojas Lugo, Osvaldino, Los Derechos Burocráticos, Revista Laboral, año VIII, núm.86, enero 2000.p.61

Es importante señalar referencias históricas relacionadas con las normas que regulaban relaciones de trabajo del Estado y sus empleados. Emilio Portes Gil manifestaba la expedición de la Ley de Servicio Civil, lo anterior, quedo plasmada en artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

El termino Servicio Civil se refiere al grupo de trabajadores que su empleo no es político, judicial, de confianza ni de aquellos que tienen un ordenamiento jurídico propio como los militares. Acosta Romero define al Servicio Civil de Carrera como **“Aquel que da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes que le permitan llegar a puestos más altos dentro de ese escalafón hasta el de mayor jerarquía.” (11)**

La Ley del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal contiene aspectos diferentes de lo que se define. Considera los cargos de estructura y por lo tanto a los individuos que lleguen a ocupar dichos empleos, por lo que más adelante hablaremos de la ley en comento.

La definición anterior considera a trabajadores que se desempeñan dentro de la administración pública del Distrito Federal como personal de base, la Ley Burocrática y las Condiciones Generales Trabajo se establece el derecho de participar en los ascensos vía escalafón.

(11) Acosta Romero, Miguel, Derecho Burocrático, Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1985.p.407

El Derecho Burocrático definido como "Conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado." (12)

La definición anterior comprende aspectos de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado como: derechos y obligaciones de trabajadores y patrón-Estado, escalafón, sindicatos, condiciones generales de trabajo, riesgos profesionales, enfermedades no profesionales, prescripciones, derecho procesal del trabajo, medios de apremio, ejecución de laudos.

Cabe hacer mención que si el derecho del trabajo es una rama joven, el derecho del trabajo burocrático lo es aún más, se va considerando como una rama que se va alejando poco a poco del derecho administrativo es por ello que algunos autores lo consideran como un derecho protector de los trabajadores al Servicio del Estado.

Nosotros consideramos que es una rama jurídica que tutela los derechos laborales de los trabajadores al Servicio del Estado que incluye a los Poderes de la Unión, Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores de base a su servicio, asimismo en lo que se respecta al Derecho colectivo es muy limitativo desde el propio orden constitucional ya que establece que para hacer uso del derecho de huelga se tendrá que cumplir con los requisitos que determine la Ley Burocrática.

(12) Raynoso Castillo, Carlos, Derecho Burocrático, Ed. Porrúa, México. 204

Contiene aspectos difíciles de cumplir es por ello que se realizan de hecho la suspensión de labores por los trabajadores que ven afectados sus derechos laborales y por lo tanto actúan al margen de la ley. Con ello se llegan a suspender los servicios que proporciona el Gobierno del Distrito Federal, se da más en las delegaciones, donde los trabajadores son más participativos en la defensa de sus derechos contenidos en los ordenamientos jurídicos propios.

Al derecho burocrático Acosta Romero lo define como “...Una rama del derecho laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diferentes niveles (Federación, Estados y Municipios), así como los derechos y obligaciones que de ellos surjan.” (13)

En la actualidad los congresos locales de las entidades federativas emiten sus propias leyes que rigen la relación laboral de los estados y municipios, con apego al artículo 123 constitucional.

El Derecho Burocrático, como parte del derecho del trabajo se refiere a la Administración Pública Federal que presenta dos formas de administración a saber; la Centralizada y la Paraestatal. Como es de nuestro conocimiento en las relaciones de los trabajadores al Servicio del Estado de algunos organismos descentralizados se rigen por el Apartado “A” del artículo 123 Constitucional en su fracción XXI, inciso b y su Ley Reglamentaria.

(13) Acosta Romero, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, p. 21

Dichos organismos descentralizados tenemos a los Contralores Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, etc. Otros organismos descentralizados rigen su relación laboral por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

En la misma se citan los siguientes organismos; Instituto Nacional Indigenista, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Siendo esto una total incongruencia aunque ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que el artículo 1° de la Ley en comento va más allá de la Constitución. Habrá que hacer notar que dentro del Derecho Burocrático existen regímenes especiales como son el de las entidades federativas y municipios.

Aunque en dicha definición quedan incluidos, asimismo cabe hacer mención el personal del servicio exterior siendo estos los funcionarios que forman parte del denominado Servicio Exterior, las Fuerzas Armadas, Fuerza Área y Marina Nacional, los empleados de confianza quedan excluidos del régimen burocrático. Aunque en la práctica tengan otros derechos como el escalafón entendido este como un ascenso en su trabajo, algunas prestaciones sociales que otorga la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como son préstamos a corto y mediano plazo, así como crédito para vivienda.

También regula las relaciones de trabajo del Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores de base a su servicio, los cuales tienen un marco jurídico muy complejo.

1.3 CLASIFICACIÓN LEGAL DEL TRABAJADOR

En el artículo 123 Constitucional en su Apartado "A" se habla de "Obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo." (14)

Esta descripción es una clasificación que atiende en términos generales a las actividades que realiza cada uno de ellos, su inclusión obedece a la idea de salvaguardar sus intereses como clase trabajadora con el sentido social que ha caracterizado a nuestra Constitución. Podemos considerar que el objetivo de dicha clasificación obedece a regular el derecho de cada ciudadano a ejercer el trabajo que más le convenga a sus intereses con atención al contenido del artículo 123 Constitucional en su apartado.

1.3.1 LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Dicho ordenamiento constituye el marco jurídico a que deben atenerse los factores de la producción para dirimir y sortear sus diferencias.

El carácter precursor de nuestras normas se fue enriqueciendo y consolidando a través del tiempo, con el pensamiento jurídico de los tratadistas del derecho del trabajo, como Mario de la Cueva, Alberto Trueba Urbina, quienes con un sentido humanista ampliaron el carácter tutelar de la ley, en sus variadas expresiones como: jornada de trabajo, salario, la protección del mismo, etc.

(14) Artículo 123 Apartado A, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 2002.p.137

Dicha Ley en sus títulos Quinto, Quinto Bis y Sexto, establece la siguiente clasificación los dos primeros atiende a la condición de los sujetos que se trata de las mujeres que cuentan con normas que protegen la maternidad, y menores de edad que cuentan con vigilancia y protección especial. El capítulo tercero se refiere a una clasificación de acuerdo a la calidad y actividades que se requieren para el desempeño del trabajo, y se establece lo siguiente: Trabajadores de confianza, de los buques, de los campos, agentes de comercio, deportistas profesionales, actores y músicos, domésticos.

En relación con la actividad existe el trabajo de las tripulaciones aeronáuticas, ferrocarrileros, auto-transporte de maniobras y servicio público bajo jurisdicción federal, Universidades e Instituciones de Educación superior autónomas por Ley, desarrollado en hoteles, restaurantes y otros establecimientos análogos, médicos residentes en periodo de adiestramiento en una especialidad, de industria familiar, el desarrollado por cónyuges, ascendientes, descendientes y pupilos.

Existe esta clasificación que hacen algunos autores, trabajadores, de planta es aquel que desde el inicio de la prestación de sus servicios no existe disposición expresa pactada en contrario, es decir no se manifiesta de forma escrita o verbal que la relación de trabajo es limitada. El temporal, es el que sustituye a otro trabajador por un lapso determinado. El de temporada es aquella persona que presta su servicio en labores cíclicas como serían algunas actividades del campo, tienen los mismos derechos que un trabajador de base. El eventual es aquel sujeto que realiza sus funciones de forma distinta a las que normalmente se

dedica la empresa por ejemplo un trabajador que de manera eventual da mantenimiento al tren ligero.

La Ley Federal del Trabajo define quien es trabajador y dice que es "La persona que presta a otra persona física o moral un trabajo personal subordinado."⁽¹⁵⁾ De la definición se desprende el trabajador deberá ser persona física, el patrón puede ser física o moral

1.3.2 LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

El antecedente de dicha ley es el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, se establece una clasificación, así como una división de los trabajadores al servicio del Estado. "Los trabajadores federales de base se clasificarán en las siguientes categorías:

- a) trabajadores no calificados**
- b) trabajadores calificados de primera y de segunda categoría**
- c) trabajadores especializados de primera y de segunda**
- d) trabajadores técnicos de primera y de segunda**
- e) trabajadores técnicos especializados**

Esta clasificación podrá ampliarse a juicio de expertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando las necesidades del presupuesto así lo requiera."⁽¹⁶⁾

(15) Borrell Navarro, Miguel, Ley Federal del Trabajo, Ed. Sieta, México, 1966. p.2

(16) Estatuto Jurídico de los trabajadores, publicado en el D. O. F. el día 17 de abril de 1941.P.17

Los trabajadores federales se dividían en dos grandes grupos trabajadores de base y de confianza.

La Ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional al definir quien es trabajador los clasifica por el nombramiento expedido por funcionario facultado para ello o figurar en listas de raya de los trabajadores temporales a los cuales se les considera como personal de base.

Por lo que debemos señalar las características de las figuras siguientes:

- 1.- Nombramiento (documento expedido por un funcionario debidamente autorizado, siendo este el medio idóneo para la formalización de la relación jurídico laboral.**

De la misma manera se dice que es un contrato sui generis con características primordiales de ser unilateral por parte del Gobierno.

- 2.- Figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales primeramente habrá que señalar que se refiere a un documento que incluye los nombres de personas que trabajan para el Estado de manera temporal y son los trabajadores que sustituyen a otro trabajador por un lapso determinado. Existen ejecutorias que consideran que los trabajadores en lista de raya deben considerarse de base debido a que no están incluidos entre los de confianza que clasifica el artículo 5° de la ley en comento.**

Además del nombramiento se requiere de la prestación de un servicio personal y subordinado en virtud de las figuras mencionadas, con la finalidad de acreditar en forma fehaciente la existencia del vínculo laboral con alguna dependencia del Gobierno, de lo anterior consideramos que dichos trabajadores se clasifican en virtud de la forma con la cual se da su relación de trabajo.

Trabajador de base con nombramiento, o los incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales.

El nombramiento como figura jurídica regula las relaciones laborales de manera concreta del Estado y sus trabajadores se debe conceptual por lo que en nuestro auxilio acude Carlos Reynoso Castillo quien hace las siguientes anotaciones al respecto considera que es un contrato sui generis, en relación con la forma en la que se acepta el empleo y en las condiciones generales de trabajo tiene gran parecido a un contrato de adhesión. Manifiesta que la relación laboral no se da por el nombramiento requiere de un trabajo personal y subordinado por lo que señala que formalmente se considera.

“Que el nombramiento es el acto jurídico formal en cuya virtud la administración pública federal designa a una persona como funcionario o empleado y lo somete al régimen que, conforme a la ley, le es aplicable, específicamente a la función pública.” (17)

(17) Reynoso Castillo, Carlos. Curso de Derecho Sustantivo, p.206

El artículo 12 de la Ley Burocrático dice que la prestación del servicio se da por un nombramiento o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, éstos últimos serán para obra determinada o por tiempo limitado. En el Gobierno se establece una relación laboral mediante contrato de trabajo individual con la característica de ser por tiempo determinado o por obra fija con duración de 5 meses con 28 días para los primeros y para los segundos la contratación no deberá de rebasar los 90 días con prorrogas para ambos y una interrupción cuando menos de 48 horas.

Lo que se rige por los lineamientos para la contratación de personal eventual que fundamenta tales acciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el reglamento de la misma, y en un acuerdo expedido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal publicado el 3 de abril de 1987 en el Diario Oficial de la Federación con el cual las Dependencias, Unidades Administrativas y Órganos desconcentrados, pueden designar personal eventual.

Asimismo debemos señalar que dichos programas en los cuales son contratados estos trabajadores son de manera anual y son considerados en el presupuesto del año siguiente, lo que nos permite pensar que existe de manera constante la materia de trabajo y por consecuencia dichos trabajadores deberían de gozar de las mismas prestaciones que los trabajadores de base ya que realizan las mismas funciones que estos.

Asimismo se contrata gente a través del régimen de honorarios, bajo esta forma de contratar personal el Gobierno del Distrito Federal fija el salario de manera unilateral, retiene los impuestos a pagar por los mismos, en la práctica se establece un horario fijo, el trabajo es de manera subordinada y existe un salario el cual no es fijado por las partes.

De esta manera podemos llegar a la conclusión que existen figuras jurídicas dentro del derecho laboral burocrático que deberían de actualizarse a la realidad que vive el país.

Debería de modificarse el artículo 1° de la ley en comento ya que de acuerdo a los tratadistas de la materia se debería de regir en su totalidad las relaciones laborales de los órganos descentralizados por el Apartado A del artículo 123 Constitucional y su ley reglamentaria.

Actualizarse el concepto de trabajador de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo, habría que definir quienes son trabajadores, eventuales o a lista de raya ya que a estos últimos son considerados trabajadores de base, así como los llamados trabajadores de autogenerados.

Establecer de forma clara las características de los trabajadores de honorarios ya que para algunos su situación es confusa se les considera como personal de confianza pero en la realidad perciben un salario muy bajo y realizan funciones de los trabajadores de base sin ninguna prestación adicional.

En la actualidad las listas de raya de trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo han sido sustituidas por contratos individuales de trabajo.

Para trabajadores incluidos en listas de raya de trabajadores temporales se hace valer la siguiente ejecutoria B. I. J; Núm. 77, Pág. 457 del 1° de septiembre de 1952, A. D. 4912/1951 Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas R. El 15 de agosto de 1952 dice que:

“Trabajadores al servicio del Estado, en lista de raya, son trabajadores de base (artículo 3 y 4) los trabajadores al servicio de la nación que figuran en las listas de raya deben considerarse de base supuesto que no están incluidos entre los de confianza que clasifica el artículo 4 del estatuto de los trabajadores al servicio del Estado, ni tampoco exceptuados entre los que no quedan comprendidos entre la ley citada, por el artículo 5 de la misma.”

Aunque literalmente dicho grupo de trabajadores tiene una relación de trabajo determinado según las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

Consideramos conveniente hacer mención de las características que presenta el trabajador temporal que es aquel que sustituye a otro por un lapso determinado y el trabajador eventual es quien realice un trabajo distinto del que normalmente se dedica a la empresa, que para el caso que nos ocupa el Jefe del Gobierno del

Distrito Federal tienen a su cargo la Administración Pública del Distrito Federal la cual tiene una serie de actividades diversas.

Que son negocios del orden administrativo y que se realizan por órganos centrales, desconcentrados y paraestatales.

El término que figure en las listas de raya, de trabajadores temporales dejó de existir hace algunos años por lo que ahora se les considera trabajadores eventuales para obra determinada o por tiempo fijo.

La Legislación Burocrática Mexicana divide a los servidores públicos en dos grupos de base y de confianza, los primeros son aquellos que después de seis meses sin nota desfavorable en su expediente adquieren la inamovilidad.

Dicha clasificación se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación, es decir, lo anterior determinará si el trabajador es de base o de confianza y al no existir claridad de que el trabajador es de confianza, se le deberá considerar de base y por lo tanto será sujeto a dicha ley.

Los segundos son aquellos que de acuerdo a la naturaleza de sus funciones que desempeñan se les podrá considerar como de confianza atendiendo a lo establecido en el artículo 5° de la Ley Burocrática.

Podemos clasificar a los trabajadores de la siguiente manera: Trabajadores de Base, confianza, interinos, provisionales, eventuales, supernumerarios.

También en la misma legislación se señala que la clasificación de los puestos de confianza en cada una de las entidades del Gobierno formarán parte del catálogo de puesto de éste.

En este orden de ideas la propia Constitución en el artículo 123 Apartado B fracción XIV dice: **“La ley determinará los cargos que serán de confianza.”**

Cuando la naturaleza jurídica de su vinculación se trata de una relación civil o laboral, según el rango jerárquico son funcionarios o empleados, desde el punto de vista laboral son de planta o temporal, por las labores son de confianza o base.

Andrés Serra Rojas clasifica en cinco grupos a los trabajadores del Estado:

- 1.- Trabajadores al Servicio del Estado sometidos a un régimen de derecho público general, y señala los siguientes:
 - a).- Personal directamente de la Administración Pública, centralizada, y desconcentrada sujetos al Apartado B del Artículo 123 Constitucional.
 - b.- Personal que labora en Instituciones descentralizadas, en empresas de participación estatal que se rigen por el Apartado A del 123 constitucional.
 - c.- Trabajadores sujetos a un régimen jurídico especial como los militares, marinos, miembros de seguridad pública, personal de servicio exterior.
- 2.- Trabajadores de base y confianza
- 3.- Trabajadores definitivos, interinos, provisionales por tiempo fijo o por obra determinada.

- 4.- Trabajadores de base y empleados supernumerarios
- 5.- Trabajadores a lista de raya y trabajadores por contrato

Cabe hacer mención que algunos autores coinciden en que a los trabajadores definitivos, también se les considera de base.

1.4 CLASIFICACIÓN EN LA PRÁCTICA

Primeramente debemos realizar algunas anotaciones los trabajadores considerados en las listas de raya de trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo situación que se subsana con lo considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que los considero trabajadores de base, actualmente se contratan trabajadores por tiempo fijo o por obra determinada su vinculo laboral se da a través de un contrato individual de trabajo por lo que se presume que en esencia se trata de lo mismo con relación al tiempo o tipo de obra lo que determina que la relación de trabajo sea limitada.

Creemos que al menos en el Gobierno del Distrito Federal se puede clasificar a los trabajadores de la siguiente manera:

- 1.- Personal de estructura
- 2.- Trabajadores de confianza, que en la mayoría de las ocasiones no realizan las funciones de confianza y con ello se encubren verdaderas relaciones de trabajo.
- 3.- Personal del régimen de honorarios en la vida diaria están sujetos a un horario específico, a un salario determinado por el Gobierno, subordinados

a un jefe superior, y también están sujetos a los vaivenes políticos.

- 4.- Trabajador de base siendo aquel que a través de un nombramiento ha adquirido su base o plaza de la cual se adquiere la inamovilidad después de seis meses sin nota desfavorable a su expediente.
- 5.- Trabajadores eventuales ordinarios y extraordinarios este grupo de trabajadores tiene una relación de trabajo mediante contratos individuales de trabajo por tiempo fijo o por obra determinada y su relación de trabajo es de tres meses y cinco meses y medio, teniendo mucho cuidado la autoridad de no permitir que se generen derechos como el de la antigüedad.

Quedando sujeta a los cambios de jefes de unidad departamental, subdirectores, directores para ser recontratados, cabe aclarar que de manera permanente existe la materia de trabajo ya que de manera anual se realizan programas en los cuales son contratados dichos trabajadores sin prestación alguna más que la del salario que en repetidas ocasiones se les paga después de treinta o cuarenta y cinco días de trabajo a los eventuales extraordinarios, asimismo tienen el derecho a la seguridad social la cual es reciente, para lo anterior existen los lineamientos administrativos relativos a la contratación de personal eventual .

- 6.- Los llamados trabajadores de autogenerados los cuales perciben su salario de lo que generan algunas dependencias por la prestación de servicios que en su caso las organizaciones políticas brindan a la ciudadanía, al igual que

los anteriores reciben solamente un salario quincenal sin ningún tipo de prestación adicional.

- 7.- Existen personas que realizan trabajos del personal de base y que les denominan voluntarios, reciben de la comunidad una gratificación por la prestación de un servicio que tiene la obligación de otorgar el Gobierno del Distrito Federal de manera gratuita junto con sus trabajadores de base y eventuales, cabe hacer mención que dichas personas se encuentran en áreas como es limpias y transporte, parques y jardines, agua potable.

En este aspecto debemos concluir que el Gobierno del Distrito Federal deberá hacer mínimo un convenio con dichas personas ya que no cuentan con ninguna prestación.

1.5 NATURALEZA DE LAS RELACIONES JURÍDICAS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

La naturaleza jurídica de la relación que se establece entre el Estado-patrón y el elemento personal que de acuerdo a nuestra Constitución Política, reconoce la calidad de servidores públicos e incluye a todas aquellas personas que tengan cargo, comisión o empleo y trabajen en cualquiera de los Poderes de la Federación o de los órganos locales del Distrito Federal. Para efectos del presente tema el Artículo 123 en su Apartado B señala expresamente los siguientes términos, trabajadores, personal, servidores públicos, refiriéndose al trabajador al servicio del Estado.

También se hace referencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación utiliza el término empleados para designar a sus trabajadores y que en caso de conflicto existirá una comisión sustanciadora que resolverá de acuerdo a la ley reglamentaria que es aplicable a trabajadores de base al servicio de la misma.

Dicha ley cuando habla de funcionarios se refiere al personal que integra la estructura de una dependencia de Gobierno.

En este orden de ideas María Aurora Lacavex Berumen al hablar de la naturaleza jurídica del servicio civil señala las diferentes teorías del derecho privado, público y social.

a).- La del Derecho privado argumenta que debería de aplicarse esta rama del derecho a las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

Para ello buscaba una figura jurídica que diera soporte a las relaciones antes mencionadas, como la contratación de servicios establecida en el Código Civil de 1870.

b).- La teoría de derecho público trata de explicar la relación del Estado-patrón con sus trabajadores se da a través de actos administrativos como son:

“Acto Unilateral del Estado” en el cual se pregona que lo que une al Estado con sus trabajadores no tiene el carácter derivado de un contrato de trabajo ya que no se exige el consentimiento de una de las partes y se dice que el Estado establece como un deber la relación de trabajo, lo anterior es contradictorio con lo establecido en el Artículo 5° Constitucional en su cuarto párrafo que dice:

“En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes...”

“Acto Contractual” se habla de que lo que liga al Estado con sus empleados es un contrato administrativo y se equipara a un contrato adhesión donde el Estado fija de manera unilateral los derechos y obligaciones del empleado, los puede modificar durante la vigencia del mismo, el trabajador se adhiere a dichas condiciones de trabajo, no existe igualdad entre las partes pero si hay concurrencia de las voluntades, es decir, el Estado impone y el trabajador acepta.

Acto Condición según la relación entre el Estado y sus trabajadores se da por un acto condición, el Estado condiciona la aplicación de disposiciones legales preexistentes, concurren las voluntades de las partes, no se fijan derechos y obligaciones esto ocurre cuando se concretiza la aplicación de las normas vigentes.

Régimen Estatutario la relación del Estado y empleados es a través de leyes y reglamentos que contienen derechos y obligaciones de trabajadores, los titulares de los Poderes de la Unión fijan los mismos e implica una desigualdad.

Los defensores de la teoría del derecho público consideran que el derecho laboral que rige las relaciones de trabajo de los trabajadores al servicio del Estado-Patrón es parte del derecho administrativo, a esta nueva rama jurídica se le llaman derecho administrativo laboral.

El Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal designan personas para la revisión de las Condiciones Generales de Trabajo, en las cuales se establecen beneficios hacia los trabajadores, lo cual implica aunque sea de manera incipiente existe una negociación de los derechos laborales, dejando a un lado la unilateralidad con que en un inicio se establecían las condiciones generales de trabajo por parte del titular de la dependencia correspondiente.

Cabe hacer mención que en esta última revisión de las condiciones Generales de trabajo que rige la relación laboral del Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, se pretende compactar algunas prestaciones económicas al salario, como premio por puntualidad, servicios eventuales, despensa, ayuda de servicio, lavado de ropa, vales de vestuario de invierno, previsión social múltiple, día del trabajador, estímulo económico, estímulos días no disfrutados, premio por asistencia, etc.; con lo que se pretende incrementar el salario de dicho grupo de trabajadores.

Cabe hacer mención que hace algunos años también se compacto un sobresueldo que tenían dicho trabajadores y con ello se pierde la esencia de dichas prestaciones para lo que son establecidas y el poder adquisitivo sigue igual.

Alberto Trueba Urbina manifiesta que el derecho laboral administrativo es: **“La disciplina que gradualmente extiende su campo de acción, no sólo en lo que se refiere a las relaciones del Estado con sus servidores, sino en aquellos casos en lo que el Estado interviene en material laboral, fijando principios y procedimientos, que no queden al arbitrio de los patrones y trabajadores.” (18)**

La anterior definición señala que la materia jurídica regula la relación de trabajo del Estado con sus trabajadores, la forma en la que se solucionan los conflictos laborales de trabajadores en general, dicha definición es una postura de la clásica división del derecho del trabajo burocrático, si pertenece al derecho administrativo o al derecho laboral cobrando fuerza esta última tendencia.

c).- Teoría del Derecho Social considera que la relación entre el Estado y sus trabajadores tiene dos líneas:

- 1.- La relación entre el Estado y sus trabajadores es parte del derecho del trabajo, existe trabajo subordinado, hay un pago y se realiza el mismo de manera personal, elementos de una relación jurídica de trabajo.
- 2.- Es una rama del derecho social y se le llama derecho burocrático, con autonomía y sus propias respecto de la rama jurídica laboral y administrativa.

(18) Trueba Urbina, Alberto. *cit pos.*, María Aurora Lacavex Berumen. Normatividad Burocrática Revista Laboral, año X, número 118, Junio, 2002.p.35

Cabe hacer mención que los doctrinarios del derecho burocrático han considerado que esta rama del derecho es autónoma al quedar establecido el Tribunal Federal de Conciliación Y Arbitraje el cual es competente para dirimir controversias del Estado-Patrón y sus trabajadores así mismo tiene su propios procedimientos, para la solución de los conflictos que le son planteados, tiene su propia legislación, doctrina y en la universidades se da como una materia jurídica a saber.

El mismo autor al comentar la Ley Burocrática considera que “La teoría de la relación del trabajo burocrático se asemeja bastante a la laboral: es el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática por virtud de nombramiento o por aparecer en las listas de raya.”(19)

El comentario permite establecer la orientación que se le da al derecho laboral burocrático, habrá que señalar que la incorporación del trabajador a la unidad burocrática en el Gobierno se da en las listas de raya de trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo, siendo esto sustituido por contratos individuales de trabajo con el mismo carácter.

El Estado regía su relación laboral por figuras jurídicas del derecho administrativo como acuerdos y otras disposiciones similares que permitieron que se consideraran como normas establecidas entre el Estado y sus trabajadores.

(19) Trueba Urbina, Alberto, Trueba Barrera, Jorge, Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Ed. Porrúa, 36 Ed. México, 1997.p.20

A este respecto Mario de la Cueva manifiesta que, se. “Vino a establecer... la solución que se desprende de la declaración de los derechos sociales de 1917, quiere decir, la relación jurídica entre el estado y sus trabajadores sería una relación de trabajo.” (20)

Aún cuando el derecho administrativo prevaecía sobre las relaciones laborales del Estado y sus trabajadores, el derecho burocrático se ha independizando del administrativo, en las Condiciones de Trabajo hay derechos y beneficios de los trabajadores, se está acorde con lo establecido a nivel constitucional.

Debemos reconocer los conceptos que se manejan en el régimen jurídico básico de la función pública, como lo es la circular que emite el Gobierno del Distrito Federal en materia de Recursos Humanos con la cual subsana lagunas contenidas en la Ley burocrática, e invade una esfera que no le corresponde como lo es regular cuestiones laborales de los trabajadores al servicio del mismo.

La Ley dice entregar a los trabajadores útiles, instrumentos y materiales para la realización del trabajo, las condiciones generales de trabajo establece un calendario de entrega de vestuario, útiles y demás materiales para su trabajo y en la mencionada circular se modifica dicho calendario de entrega.

(20) De la Cueva Mario, Cit pos., Dávalos, José, Un Nuevo Artículo 123 Sin Apeados, México, Porrúa, 1998.P.49

1.6 RELACIONES LABORALES

1.6.1 TRABAJO

Cabe hacer mención que en relación con la idea del trabajo es considerado como el esfuerzo humano físico, intelectual aplicado a la obtención de un fin que es la producción de la riqueza y por ende se habla que toda actividad susceptible de valoración económica por la tarea, el tiempo o rendimiento hacia la obtención de ese fin.

En un inicio se hablaba de la idea de trabajo de manera general ha sido considerado de diferentes maneras y desde diferentes puntos de vista, cooperación, esfuerzo humano, forma de sobrevivir en sociedad por lo que existen diferentes acepciones de trabajo y la que nos interesa es la de contenido jurídico, que se refiere al esfuerzo intelectual y material que realiza el hombre de manera subordinada bajo la dirección de otra persona que representa al patrón.

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 3°; dice: **"El trabajo es un derecho y un deber social. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia."**(21) Se considera un derecho social cuando afirma que el trabajo es un deber social y orientado para lograr la justicia social, por lo que se convierte en una obligación que permita el mejoramiento del trabajador y su familia.

(21) Artículo 3 de la Ley Federal del Trabajo, S T P S, 12ª Edición, México, 1996. P.23

1.6.2 RELACIONES DE TRABAJO

La relación de trabajo se entiende como la unión jurídica de naturaleza que se deriva del contrato y los sujetos son el patrón, y trabajador su objeto es el trabajo que desempeña este último para el primero.

Según el diccionario jurídico temático la relación de trabajo es el **“Vínculo de trabajo laboral entre el servidor público y el Estado.”**(22)

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 20 dice que debe de entenderse por relación de trabajo y nos indica que **“...Cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona física, mediante el pago de un salario”** (23)

Miguel Cantón Moller expresa con relación a dicho artículo que la teoría de la relación de trabajo se equipara en todos sus asuntos al contrato de trabajo, es decir, lo único que se requiere es un trabajo personal subordinado recibir el pago correspondiente y que no interesa el acto que le de origen a la relación laboral.

Entonces podemos afirmar que la relación de trabajo es la realización de un servicio el cual debe de ser de manera personal debe estar subordinado a alguien en forma jerárquica que represente al Gobierno.

(22) Diccionario Jurídico Razonado Windows 98

(23) Artículo 20 de Ley Federal del Trabajo. Secretaría del Trabajo Previsión Social, 1996. P. 29

Lo anterior permitirá tener derecho a un salario y demás prestaciones inherentes y que el Estado tenga la obligación de pago y cumplimiento de los demás derechos y el trabajador deberá cumplir con sus obligaciones adquiridas, en este sentido las obligaciones y los derechos adquiridos de forma mutua constituyen el origen de una relación de trabajo.

La relación laboral entre el Gobierno y sus trabajadores quienes serán los que presten un servicio en virtud del nombramiento otorgado, éste considerado como el instrumento jurídico que formaliza la relación de trabajo.

Anteriormente habíamos comentado que el nombramiento es un acto sui géneris que crea la relación de trabajo entre los servidores públicos y alguna dependencia de gobierno como pueden ser los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal, entidad estatal, municipios o algunas instituciones que tengan a su cargo alguna función de servicio público, estas consideradas en algunas legislaturas locales, así como la misma Ley Federal del trabajo burocrático.

Anteriormente habíamos hecho mención la postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a dichas instituciones.

Es necesario hacer las anotaciones sobre los nombramientos, deberán contener; nombre, nacionalidad, sexo, edad, estado civil, domicilio, servicios que deban prestarse, carácter del nombramiento, duración de la jornada de trabajo, puesto, código de puesto, sueldo y demás prestaciones.

El nombramiento es de carácter obligatorio a su cumplimiento tanto para los trabajadores como para el Gobierno de acuerdo a los derechos y obligaciones inherentes al mismo, aunque en la práctica es parcial. Acosta Romero manifiesta que las relaciones de trabajo entre el Gobierno del Distrito Federal en su carácter de patrón y sus trabajadores se dan en tres etapas a saber.

La primera etapa comprende el periodo en el cual queda establecida la ley de organizaciones política y municipal del Distrito Federal de fecha 26 de marzo de 1903, donde los trabajadores de los municipios del Distrito Federal no contaban con normatividad alguna que regulara las relaciones laborales.

La segunda inicia cuando se suprime el régimen municipal del Distrito Federal y se incorpora como Departamento Administrativo del Gobierno del Distrito Federal y la relación de trabajo fue regida de por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado y posteriormente por el apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

La tercera y última los trabajadores de base del hoy Gobierno del Distrito Federal regulan su relación laboral a partir de la entrada en vigor de la Ley, que la relación es entre los órganos de Gobierno de carácter local, y los trabajadores de base.

La Ley del Servicio Civil de Michoacán señala que el vínculo se crea entre los poderes estatales, ayuntamientos, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y municipal así como los trabajadores de base.

José Dávalos dice que técnicamente la disposición local es correcta y se apoya en el comentario que realiza Trueba Urbina a la legislación burocrática que dice “los titulares de las dependencias tan sólo son representantes del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre éste y el trabajador,...” (24)

1.6.3 SUBORDINACIÓN

Es un elemento característico de la relación de trabajo, la doctrina la considera como la facultad que tiene el patrón de mandar y un derecho a ser obedecido donde la facultad de mando debe referirse al trabajo estipulado y en el horario designado, el trabajo siempre tiene que ser prestado en forma personal.

Es una obligación del trabajador obedecer con lo pactado, por ejemplo cuando un trabajador desobedece de manera reiterada y sin justificación alguna las ordenes del superior jerárquico, éste tendrá la facultad de levantar un acta administrativa.

La cual lleva determinadas formalidades y si considera necesario dar por concluido los efectos del nombramiento del trabajador de base, Tendrá la obligación de someter dicho cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quien tendrá que resolver, cuando se refiere al contenido de la fracción V del artículo 46 y 46 bis de la Ley Burocrática.

(24) Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge, Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Ed, Porrúa, 36 Ed. México, 1997, p.21.

El estado de limitación de la autonomía del trabajador la cual se encuentra sometida en sus prestaciones por razón de su nombramiento y que origina la potestad del patrón-estado para dirigir la actividad encomendada al trabajador en orden al mayor rendimiento de la productividad y el mayor beneficio al Estado.

La subordinación integra la facultad patronal, algunos autores dicen que es delegable, se da órdenes e instrucciones a los trabajadores, pero en cuanto a la ejecución del trabajo, no en su esfera personal ni en la ajena a la profesión que une al trabajador y patrono.

1.6.4 OBEDIENCIA

Para el trabajador el deber de obediencia consiste en la obligación de acatar la autoridad patronal y cumplir las ordenes que le den sus superiores respecto de la ejecución de las tareas y el comportamiento personal durante el desempeño de los servicios, es decir, implica el hecho de cumplir lo que está debidamente fundado en la Constitución, en la Ley y en las Condiciones Generales de Trabajo.

En el derecho laboral burocrático, cualquier disposición que el superior comunique legalmente al trabajador tendrá la obligación de obedecer siempre relacionado con el trabajo, podremos decir que la situación de obediencia y subordinación tienen matices del derecho administrativo aplicable en el derecho laboral burocrático.

De igual manera se habla de la existencia de una correlación del poder de mando y del deber de obediencia, del primero implica la facultad de ordenar y obtener

obediencia lo cual trae como consecuencia la obligación de cumplir por parte del trabajador y se argumenta que si no se obedece una orden de trabajo y de manera reiterada se incumple ello puede ocasionar que se terminen los efectos del nombramiento otorgado a un trabajador al Servicio del Estado.

Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal en su capítulo 4° denominado de la terminación de los efectos del nombramiento considera como una de las causales la desobediencia reiterada sin justificación de las órdenes que reciba de sus superiores relacionada con su trabajo.

1.6.5 TEORÍA ADMINISTRATIVA DE LA RELACIÓN LABORAL

Tiene relación con el tema la naturaleza de las relaciones jurídicas de los trabajadores al Servicio del Estado, contiene ideas que tratan de explicar de manera provisional el fenómeno el vínculo entre el Estado y sus empleados.

Se dice que existe un debate antiguo que se refería a la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado-patrón y sus servidores, algunos tratadistas indican que las dos grandes tendencias son la que asimila que el derecho administrativo es el que rige éstas entre el Estado-patrón y sus trabajadores y la del derecho del trabajo que debe regir la relación laboral, la cual cobra más fuerza.

Arzosta Romero considera que el derecho laboral sin dejar de ser administrativo ha adquirido autonomía, también hace mención que existen ramas del derecho administrativo especializado como el laboral administrativo o burocrático.

Consideramos que debe existir una relación entre el derecho administrativo , cualquier otra actividad que tenga que ver con el Estado, es decir, el derecho administrativo tiene relación con el derecho laboral burocrático.

El autor señala que existen tres teorías administrativas de la relación laboral.

Por lo que primeramente hablaremos del concepto, de servicio público que según el autor antes citado es "La actividad técnica directa e indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares que ha sido creada y controlada para asegurar de manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público." (25)

De esta definición podemos decir que el servicio público es proporcionado por el Estado y por los particulares cuando se les concede una concesión, con la finalidad de ofrecer servicios a la comunidad, y la relación de trabajo es de diferente naturaleza, debido a que en la concesión se busca el lucro y en el servicio publico se proporciona actividades de interés general.

Para efectos del presente tema partimos de la idea del servicio público que presta el Estado a través de sus trabajadores a su servicio.

(25) Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo Parte General. Porrúa, México 1996,P.435

Roberto Bález Martínez dice que conviene aclarar que la función pública forma parte del mundo administrativo, lo cual. "...Ha originado diversas teorías que la asimilan al derecho administrativo, aún cuando algunos autores la integran al derecho del trabajo en general o como una rama autónoma..." (26)

En este orden de ideas el autor de referencia indica que la primera teoría trata de explicar la personalidad del Estado y considera que toda la actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por el mismo, esto nos induce a pensar que el Estado es el único que tiene las facultades para actuar con una doble personalidad que es el derecho privado y el derecho público.

La segunda teoría habla de la personalidad única del Estado con doble voluntad habrá que hacer mención que el servicio público es referido como la actividad de la administración pública la cual es sujeta a un procedimiento de derecho público, es decir, en la ley de la administración pública se establecen las bases de dicha administración y en lo referente a la personalidad del Estado tiene una voluntad pública y una privada.

La tercera teoría considera que solo existe una personalidad privada del Estado como titular de un patrimonio y no para el ejercicio del poder público ya que es un ejecutor de funciones. En relación con la naturaleza jurídica del acto por el cual es estado-patrón se vincula con el trabajador existen varias posturas.

(26) Bález Martínez, Roberto, Manual de Derecho Administrativo. Trillas, México, 1990. P. 37

Hay autores que consideran que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores son parte del derecho del trabajo y mencionan que el elemento característico de la relación de naturaleza laboral es la prestación subordinada de un trabajo a cambio de una retribución económica.

Hay quienes consideran que las relaciones entre el Estado y sus servidores son parte de una parte de la rama del derecho social y lo anterior lo fundamentan con los hechos históricos como son la adición constitucional al Artículo 123, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en las cuales se incorporan los principios mínimos de protección para los trabajadores al Servicio del Estado. Aunque cabe señalar que en relación con la prestación de servicios públicos las relaciones de trabajo que rigen para el Gobierno Federal, el del Distrito Federal es a través de las leyes Reglamentaria del 123 Constitucional, para algunas entidades federativas la relación de trabajo se rige por leyes del servicio civil expedidas por la legislatura local de cada Estado.

Algunas incluyen a los municipios y sus trabajadores, pero asimismo existe una que otra ley que rige la relación laboral de los municipios y sus trabajadores, cabe hacer mención que el término trabajador al servicio del Estado tiene sus antecedentes en el movimiento social que reinaba en el tiempo en que se aprobó el Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión.

1.6.6. DEFINICIÓN DE CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

En este orden de ideas Santos Azuela Héctor considera que las Condiciones de Trabajo “constituyen el conjunto de obligaciones y derechos que se imponen recíprocamente trabajadores y patrones en virtud de las relaciones de trabajo” (27).

Cabe aclarar que de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo en capítulos diferentes hace mención de las obligaciones y derechos de trabajadores y patrones, así como de un mínimo de condiciones de trabajo.

Desde este mirador y en relación con trabajadores al servicio del Estado Cantón Moller Miguel señala que las “Condiciones Generales de Trabajo sustituyen en el derecho de trabajo burocrático a los contratos colectivos de trabajo; desde luego no tienen las mismas características ya que no existe la posibilidad legal de negociación de esas condiciones, ya que la ley no lo menciona en forma alguna.” (28)

En el Gobierno del Distrito Federal las Condiciones Generales de Trabajo fueron establecidas desde hace ya algún tiempo, pero cada tres años a petición del sindicato se modifican las mismas con propuestas de la propia organización sindical y del patrón-Estado.

(27) Santos Azuela, Héctor. Derecho del Trabajo. M.C., Graw Hill, México, 1996, P. 165

(28) Cantón Moller, Miguel. Derecho del trabajo burocrático. Pac, México, 1996, P.166

Para Mario de la Cueva las Condiciones de Trabajo son “las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos en lugares de trabajo y las que determinen las prestaciones que deben recibir los hombres por su trabajo” (29)

Dicho autor considera que las normas constituyen el núcleo del estatuto laboral que son parte del derecho del trabajo y la base y el fin del espíritu que da vida y sentido a la Ley Federal del Trabajo.

(29) Citado por Fernández Arras, Arturo, Selección de temas del derecho individual del trabajo, Editorial Gráfica, México, 2001. P. 31

CAPÍTULO SEGUNDO

EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

2.1 PERIODO PREHISPÁNICO

El desarrollo y la transformación de los derechos de los servidores públicos debe entenderse desde los inicios de la época prehispánica y para ello debemos señalar que en lo que actualmente es el territorio mexicano florecen grandes culturas en el "Núcleo mesoamericano... son junto con las del altiplano, las más ricas y desarrolladas del Continente Americano en su conjunto." (30)

Para comprender debemos recurrir al pasado de las culturas que se desarrollan en nuestro país, no podemos afirmar que en dicha época existiera un derecho consuetudinario de forma unitaria en materia de trabajo, sin embargo si hubo rasgos importantes, como veremos a continuación en dichas culturas.

Teotihuacan se especializa en la fabricación de objetos de cerámica, estas riquezas y sus productos hicieron de este un gran centro de comercio de venta y compra de mercancías, aunque en dicha cultura no se han descubierto imágenes de gobernantes, algunos historiadores refieren que los sacerdotes aliados con los militares debieron ser el grupo dirigente ya que fue un señorío poderoso, impulsó su dominio a otras regiones mediante el comercio, el tributo, y las alianzas.

(30) Enciclopedia autodidacta, Las Grandes Culturas Prehispánicas, Ed. Océano, V.7, España, 1997, p.1851

Lo anterior nos hace pensar en la existencia de cargos públicos y de individuos que desarrollaban dichas actividades, aunque no como hoy en día los conocemos.

Una de las aportaciones de la cultura Toltteca fue la introducción de técnicas de la extracción de metales, por lo tanto podemos considerar la existencia de incipientes relaciones laborales.

De acuerdo con Guillermo Floris Margadant una de las grandes civilizaciones de la segunda mitad de la edad de piedra fue la cultura Olmeca, respecto al trabajo señala que. “Las grandes tareas públicas (como la labor de traer de lejos las enormes piedras para las esculturas), motivaron la existencia de esclavos o cuando menos de una plebe totalmente sometida a una élite.” (31) Lo anterior nos da la idea de que existían trabajadores en el desarrollo de la cultura olmeca sin que podamos hacer una distinción real de trabajadores.

Su dominio comprendía los Estados de Veracruz, Tabasco y parte de Chiapas, sus núcleos culturales fueron: Tres Zapotes, La Venta y San Lorenzo Tezonco algo muy característico fue lo referente a la escultura desarrollaron producciones monumentales en piedra y en jade, algunas esculturas muestran individuos dedicados a la práctica de pelota, los olmecas eran los antiguos habitantes de las tierras de Olmán.

(31) Margadant S. Guillermo Floris. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Ed. XVIII, Estings, México, 2001. P. 18

La cultura maya se “dedicaba al cultivo de n... camote, frijol, chile, yuca, tomate, cacao, algodón y tabaco. Fabricaban... el, usaban... para la fabricación de cinceles, hematita y pirita para fa... espejos.”(32)

La sociedad Maya estaba estratificada, en clases sociales, tiempo después la teocracia sede su lugar a una forma de gobierno militar debido al expansionismo, carácter bélico, y cultura, la cual es asociada al sacerdocio, la existencia de clases permiten distinguir que ya había cargos públicos, y por lo tanto trabajadores al servicio de la elite gobernante, pero no que ha... nos mención de ellos.

Halach Vinic o Ahau encargado de la política exterior e interior. **Bataboob:** Jefes menores con el carácter de magistrados y jefes locales que administraban los asuntos de los pueblos y aldeas adscritas a su ciudad-estado. Su ingreso de los servidores públicos a dicho cargo estaba sujeto a un examen que implicaba el conocimiento de técnicas de magia, ligadas a un lenguaje especial.

Nacom: jefe militar electo por tres años, formulaba planes estratégicos de la guerra, durante su encargo debería gozar de grandes honores incluso de tipo religioso a cambio deberían de llevar una forma de vida muy ejemplar. **Ahuach Caboob.** (33) Consejeros, cada uno con voto en el gobierno municipal, sin el consentimiento de los cuales nada podía hacerse.

(32) Diccionario Enciclopédico Bruguera, Los Mayas, T.11, Barcelona, 1961., p.1353

(33) Los cargos mencionados son cit. pos., Kricober, Gueller, Las antiguas Culturas Mesoamericanas, FCE, 1968.

Ah Kulelob: ayudantes que ejecutaban las órdenes de los Bataboob había dos o tres de ellos. **Ah Holpopoob:** eran los jefes de la Popolna o casa donde se reunían los hombres para tratar de los negocios públicos. **Tupiles:** Servidores al servicio del gobierno maya los cuales se encargaban del orden público.

En la casta sacerdotal los cargos eran hereditarios de la nobleza y estaba integrada por las siguientes figuras: **Ahuacan:** Era el gran sacerdote, deberían ser hábiles administradores, sabios eminentes, tener conocimiento amplio en astronomía y matemáticas, consejeros de estado, pues siendo también de la casa reinante su interés en la política era tan grande como la del gran señor. **Chilanes:** Eran adivinos sus funciones era dar al pueblo las respuestas de la divinidad.

Nacom: funcionario que abría el pecho a las víctimas de los sacrificios humanos y les arrancaba el corazón. **Los plebeyos:** gente del pueblo, con cuyo trabajo se sostenían no sólo ellos sino también su jefe supremo, los señores del lugar y los sacerdotes, dentro de la sociedad maya existía una serie de cargos públicos y por consecuencia servidores públicos que si bien no contaban con una normatividad consuetudinaria, si existían ciertas prestaciones como diversas formas de pago.

La cultura Azteca también llamada Mexica o Tenochca hace su aparición en el valle de México, pasando una época de esclavitud en Culhuacán y se instalaron luego en la isla del lago donde fundaron Tenochtitlán hacia el año de 1325.

El hecho de estar al centro de una laguna llevó a los mexicas a considerar las obras hidráulicas que fueron dirigidas por la elite gobernante.

Pedro Carrasco menciona que lo: "... característico en los medios materiales de producción es la existencia de grandes obras hidráulicas realizables solo por el Estado..." (34) Dicha autor manifiesta que para la construcción de las grandes obras públicas se requería de grandes cantidades de trabajadores y de materiales.

Manuel Moreno al hablar de las clases sociales de esta cultura señala que las causas que presiden la diferenciación de las mismas en los aztecas, son "La división de trabajo que diferencia las ocupaciones y consecuentemente la personalidad...las ocupaciones diferentes son las que hacen la distinción de clases."(35) Asimismo menciona que "En una época posterior, de las dos primeras clases: sacerdotes y guerreros, nacen las profesiones liberales y las funciones burocráticas."(36)

La división del trabajo trae como consecuencia diferentes clases sociales y da una personalidad al sujeto de acuerdo a las actividades que desarrolla.

(34) Carrasco, Pedro, Historia general de México, Editorial Colegio de México, LI, 2a, 1977.p.224

(35) Moreno M., Manuel, La Organización Política y Social de los Aztecas, 3ª Ed, SEP, México, 1984, P. 51

(36) Moreno M., Manuel, La Organización política y Social de los Aztecas...p.53

Existe un poder legal que le permite actuar a nombre del gobierno y por ende presupone toda una estructura administrativa, la existencia de tributación, a quienes integraban la elite gobernante y la administración presupone todo un aparato administrativo.

Carrasco Pedro señala que la cultura azteca o Mexica. **“Tenían un sistema politeísta en el cual se representaban los diferentes elementos de la naturaleza... de distintas actividades humanas o grupos sociales...” (37)**

Su forma de gobierno era en teoría de tipo democrático, su gobierno se dividía en tres áreas a saber. **Ejecutivo: se depositaba su ejercicio en dos personas, una atendía aspectos internos y la otra aspectos externos, el pueblo elegía un consejo y éste los elegía a ellos, dicho consejo estaba formado por nobles y principales de dicha cultura, asimismo cabe hacer mención que quien tenía el cargo de. “Tlacatecutli se le supone un carácter militar y al Cihuacoatl se le supone un carácter administrativo.”(38)**

Estaba organizado el ejército de la siguiente manera el Tlacatecutli, tenía a su cargo las fuerzas del ejército formado por México, Tlacopan y Texcoco, en forma descendiente estaban los cargos: Jefes de los cuatro barrios, de las divisiones, de escuadrón que era procedente del Calmecac, de escuadra.

(37) Carrasco, Pedro. Historia general de México .p. 237

(38) Moreno M., Manuel, Op. Cit. p.124

El judicial su ejercicio estaba a cargo de jueces con el carácter de funcionarios públicos, independencia en impartir justicia la cual era gratuita, existían tribunales de primera y de segunda instancia así como autoridades menores.

Manuel M. Moreno en su obra Organización Política y social de los aztecas hace referencia a la integración del Poder Judicial proponiendo los siguientes Tribunales de primera instancia: cuerpos colegiados integrados con tres miembros denominados Tlatecatl, Cauhnochtli y Tlailotlac, el primero fungía como presidente, existían las figuras de tenientes encargados de ejecutar las sentencias acuerdos y disposiciones del tribunal.

Tribunal de segunda instancia: Contaba con cuatro integrantes y sus decisiones en materia penal tenía fuerza definitiva, conocía de las causas relativas a la nobleza, en apelación la resolución de los jueces en primera instancia. Existían jueces menores que sentenciaban pleitos de poca calidad.

El Tecpilalli: Especie de consejo o junta de la nobleza que decidía de los delitos de los altos funcionarios militares, cada tribunal tenía escribanos que inscribían los motivos de litigio, nombre de los contendientes y las sentencias pronunciadas, autoridades inferiores.

El tribunal de los 80 días, funcionaba como audiencia suprema y concurrían los jueces del país recibían salarios que consistían:

“En cierta cantidad de efectos y combustibles y tenían tierras afectas al oficio que desempeñaban, con gente que se les labraba, de donde obtenían lo necesario para el sustento.” (39)

Religioso: Esta área la poseían los sacerdotes, a los anteriores se les atribuía el carácter de funcionarios públicos y por ende la religión debería ser oficial.

En este orden de ideas se nos indica que la ciudad estaba dividida en calpullis o barrios los cuales eran gobernados por un consejo de ancianos y a su vez tenían la facultad de designar a otros funcionarios importantes y en especial a la máxima autoridad.

Los cargos que se encontraban en la sociedad azteca eran las siguientes figuras:

Tecuhtli: Servidor público que fungía como jefe militar en un pueblo conquistado.

Teachcauh: Funcionario que se encargaba de dirigir administrativa, jurídica y religiosamente el calpulli.

Tecalpizque: Autoridades que recaudaban los impuestos.

Topiles: Personas que tenían a su cargo la vigilancia policiaca.

Tlacullos: Voceros de los acontecimientos del barrio.

El vasto territorio de Anahuac formaba una poderosa, ordenada y bien administrada federación integrada por tres señoríos fundamentales como lo fueron Texcoco, Tenochtitlán y Tlacopan, además había otros de menor importancia.

(39) *Ibidem*, p.124

Derecho consuetudinario basado en la costumbre moldeado en necesidades humanas y considerado inviolable, respondía al interés de la colectividad, otra característica del derecho es que era funcional y relativo, se configuraba por el concepto que tenían del hombre como funcionario de la colectividad. La existencia de obreros y artesanos en diversas actividades, son relaciones de trabajo de forma incipiente. López Mastache al hablar sobre seguridad social dice que “Los jóvenes de la realeza y la nobleza, cuando estaban destinados a ejercer cargos públicos, recibían una educación especial.”(40)

En relación con el mismo tema Germán Parra, señala que. “Moctezuma consideró como un valor del estado, proteger a los ancianos ordenando que uno de sus palacios tuvieran aposento, mandó a construir un hospital y un hospicio donde se atendía a gente con estima y digna de tal servicio y con ello cumplir sus deberes que tenía para con sus servidores públicos.” (41)

Los reyes aztecas; se pronunciaban por la dignidad de las personas que colaboraban al crecimiento de dicho pueblo, y quienes construyeron los acueductos, templos, palacios, sistemas de riego, mercados, etc. y el calmecac, el cual es el “Establecimiento donde recibían educación los futuros funcionarios para los puestos civiles, militares y sacerdotales.” (42)

(40) López Mastache, Miguel Ángel. La Seguridad Social en la Época Prehispánica, Revista Costicous, número 6 marzo de 1962,p.40

(41) Parra Prada: Germán Esquema Histórico de la F.S.T.S.E. México, P.14

(42) Moreno M. Manual. Op. Cit. 62

Los Tlatoani y el Cihuacoatl, se preocupaban porque los trabajadores al servicio del Estado Azteca recibieran un pago a su labor.

Otro de los aspectos fue la responsabilidad de los servidores públicos a ello Carlos Reynoso Castillo dice. **“Siempre se citaba como ejemplo la decisión de un rey de taxcoco que habiéndose enterado de que uno de sus jueces había favorecido a un noble a expensas de un macehualli, hizo ahorcar al magistrado injustamente.” (43)**

Existía un sistema de servicios a la comunidad se organizaba por un grupo de vecinos, cabe mencionar que esta forma estilística de ser del derecho en general en dicha época tiene un carácter mixto había un derecho consuetudinario y existía un cuerpo de disposiciones normativas denominado 80 Leyes de Netzhuacoyotl aplicables en todo a lo que comprendía el Estado Azteca.

Las normas de derecho burocrático fueron pocas y no en un orden, cediendo su lugar a un sistema jurídico diferente implantado a través de la conquista.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos al decir de Manuel Moreno los jueces que incurrieran en excesos de bebidas alcohólicas, cohecho o descuido de sus obligaciones se les consideraba como personas que incurrieran en penas graves lo cual implicaba que fueran castigados con la pena de muerte.

(43) Reynoso Castillo, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. p.100

Carlos Reynoso Castillo manifiesta que en la cultura azteca se observa una regulación para responsabilizar a los trabajadores. Existía una diferencia entre la labor de un funcionario la cual era unida a un cargo público y la de un dignatario que era aquella persona investida de una dignidad, tenía una posición honorífica, no necesariamente estaba ligada a un cargo público.

2.2 ÉPOCA COLONIAL

El sistema jurídico romano canónico se impondría en el país a través del derecho castellano, las autoridades que gobernarían la Nueva España tenían dicha tradición jurídica, se elaboró un ordenamiento legal propio de las Indias llamado Derecho Indiano, expedido por las autoridades españolas peninsulares, sus delegados y organismos en los territorios ultramarinos los cuales lo hacían valer, complementado con normas indígenas que no fuesen contrarias a ese derecho.

Durante la colonia José Dávalos refiere las siguientes figuras, encomienda, repartimiento, trabajo por jornal o peonaje, obrajes, taller y gremios cada una de ellas con sus particularidades que trataremos de comentar de manera breve. La época de la Colonia inicia a partir de 1550 ya que desde la llegada de los conquistadores hasta la fecha antes señalada comprende la etapa de la conquista.

En relación con nuestro trabajo se encontraba organizado de la siguiente manera surgen la encomienda respecto a ello el autor antes mencionado considera que con dicha figura se pretendía dar protección a nuestros indígenas y favorecer a los conquistadores dándoles un determinado número de indios y a cambio deberían

de evangelizar y darles buen trato. Guillermo Floris Margadant S. señala, la recompensa a los conquistadores, por incorporar a los conquistados al erario es que **“...la ventaja directa del tributo era para el encomendero...”** (44), debería de cristianizar al conquistado sin que ello representara gastos para la corona y la necesidad de fortalecer la milicia.

El repartimiento surge ante la pérdida de eficacia de la figura anterior y consistía **“...en sacar de los pueblos a los indios que fueran necesarios para realizar los duros trabajos de las minas y las agotadoras faenas del campo.”**(45), se considera como la prestación de servicios personales por un sistema de rotación, se establece el pago de un salario que debería de ser el necesario para su subsistencia se abusa de dicha figura y por ello cambia dicha forma de trabajo.

El peonaje como sistema de trabajo consistió en la libertad que tenían los indios de elegir donde trabajar, el problema fue quedar establecidos en un sólo lugar por deudas, a este respecto Juan Felipe Leal señala que. **“Este sistema les permitió contar con trabajadores permanentes y redujo su dependencia de la mano de obra de los pueblos, que se conservo, pero ya sólo con un carácter eventual o estacional.”** (46)

(44) Margadant S. Guillermo F. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Esfinge. 16a Ed. México, 2001. p.84

(45) Dávalos, José. Un nuevo artículo 123 sin apartados. Porrúa 3a Edición. México, 1996, p.6

(46) Leal Juan Felipe. Campesinado haciendas y Estado de México. Revista Americana de Ciencias Sociales, mayo-agosto de 1999. p.5-6

Las haciendas lograron crear este sistema propio al darse la atracción, fijación y reposición de los trabajadores.

Los obreros se dieron en el interior de las fábricas que proporcionaban trabajo y consistía en la explotación de obreros asalariados que se ocupaban simultáneamente en un trabajo de la misma especie con características muy peculiares como las prohibiciones y limitaciones impuestas a los trabajadores.

La figura del taller y los gremios considerados como una agrupación profesional de artesanos existiendo los maestros, oficiales y aprendices.

Éstos últimos no recibían salario y el tiempo en permanecer en el domicilio del maestro era el que requería para pasar a ser oficial, a este respecto Francisco Santiago Cruz señala que “En varias ordenanzas se fija el tiempo de aprendizaje.”(47)

Así mismo hace mención de los siguientes oficios y el tiempo requerido para ello, arte de la seda se requería de 5 años de aprendizaje, para el de telas de oro 4 años, a los hiladores de seda 3 y el de sombrereros 2.

Se estableció un sistema el cual surgió desde inicios de la conquista y era vender todo tipo de cargos públicos mediante subasta pública y de por vida.

(47) Santiago Cruz, Francisco. Las artes y los Gremios en la Nueva España. Editorial Jus, México, 1960, p.29

Margadant señala la real hacienda en tiempos virreinales obtenía ingresos fiscales por la venta de oficios públicos y “... a partir de fines del siglo XVI las Indias se acercaron a una situación administrativa en la que casi todos los empleos Públicos que no implicaran jurisdicción fueron vendidos...” (48)

La evolución que hemos venido estudiando respecto a los servidores públicos, se encuentra con rasgos similares en todos los gobiernos por lo que ahora hablaremos de las autoridades que teníamos en dicho periodo. Los cargos públicos como el del Virrey, los adelantados, capitanes generales, presidentes, visitadores, oidores, inspectores, gobernadores corregidores, alcaldes mayores, veedores, comandante general de provincias internas, fiscales, etc. La existencia de dichos cargo implica designación de funciones para llevar a cabo la administración pública de la Nueva España, el cargo de Virrey no era vendible.

A través de la siguiente figura, real orden, Del ministro de la hacienda que dirige a la Dirección de rentas se **“Declara por punto general en resolución al expediente de que se hace mención, que todo el empleado que por razón de destino no haya dado las competentes fianzas en el término que se le ha prevenido, se le separe del servicio sin derecho a sueldo ni a consideraciones de cesante.”(49)** y con ello se establecen normas administrativas que regulan la relación de los servidores públicos.

(48) Margadant S, F. Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. p.113

(49) Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. T.XIII, Porrúa, México, 2000.p.83

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Es decir, se otorgaba un plazo de cuatro meses a efecto de presentar su respectiva fianza y en caso de no haberlo se ordenaba que se le hiciera el pago únicamente por los cuatro meses correspondientes a su salario de dicho tiempo.

Se establecieron normas para los trabajadores en general (indígenas) y servidores públicos de dicha época, relativas a la cantidad que deberían de recibir por su trabajo, la absolución de los mandamientos, repartimientos, mitas, exención de servicios personales a funcionarios públicos.

Respecto a los empleados de gobierno fueron los siguientes, pensión a favor de padres de oficiales muertos en acción, reglas sobre sueldos a los empleados que sirvan interinamente por escala, decreto de los sueldos del ejército, descuentos que deben de hacerse a los empleados incorporados a los montepíos, las contribuciones directas que deben de pagar los empleados de sus salarios, modo de cancelar cesantías y jubilaciones, el pago de haberes a lo retirados, dos o más personas no disfrutar simultáneamente el sueldo de un solo empleo, etc.

En la obra *Derechos del Pueblo Mexicano* se cita la circular que dice, "mandando que los padres de los oficiales muertos en acción de guerra gocen la pensión... al empleo de sus hijos, de la misma manera que disfrutaban la señalada a las clases inferiores de..., cabos, y soldados."(50)

(50) Congreso de la Unión. Cámara de Diputados los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. p.111

La burocracia americana dependía del consejo de Castilla, a este grupo de personas se le conoció como integrantes del consejo de Indias, de 1517 aunque hasta 1524 no se institucionalizó como tal, independizándose del de Castilla.

Dicho Consejo de Indias era el Tribunal Supremo resolvía causas civiles y penales referentes a América, contaba con funciones administrativas y judiciales, encargado de los juicios de residencia de los funcionarios públicos quienes tenían que responder debidamente a las reclamaciones que se formularan en su contra por parte de los que estaban bajo su mando y en general de cualquier perjudicado al finalizar el ejercicio de su cargo.

Dicho consejo tenía que dictaminar sobre las visitas que eran las inspecciones que se realizaban para revisar la actuación de los funcionarios públicos en el nuevo continente dicha función la realizaban jueces denominados pesquisidores y eran comisionados por el monarca o las autoridades coloniales, su finalidad era conseguir un buen orden en el Gobierno de las alejadas provincias.

A los cargos públicos de la real hacienda se les denominaba oficiales reales y eran desempeñados por servidores públicos que se denominaban tesorero, contador, factor y bedor, con el correr del tiempo sólo quedaron el tesorero y el contador que asumía las funciones de los otros dos trabajadores.

Durante los últimos años de la época colonial se dieron acontecimientos que Contribuyeron a la independencia y a la constitución de nuestro país.

Debemos hacer mención que Ignacio López Rayón emite un documento con normas laborales como las siguientes. "Ningún empleo, cuyo honorario se erogue de los fondos públicos, o que eleve al interesado de la clase en que vivía o le de mayor lustre que a sus iguales, podrá llamarse de gracia, sino de rigurosa justicia."(51)

José María Morelos y Pavón que publicó los Sentimientos de la Nación donde proclama que los empleos se deben de otorgar a los nacidos en México y con excepción a los extranjeros, lo anterior es debido a que los españoles ocupaban los altos cargos en la Nueva España.

Se convoca a la instalación de un Congreso y uno de sus logros de dicho órgano fue el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, al cual se le denominó Constitución de Apatzingán, nunca tuvo vigencia pero contenía normas relativas a los servidores públicos como lo siguiente. "Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y combramientos, conforme a la constitución."(52) Se le atribuían al Supremo Congreso aumentar o disminuir los oficios públicos, al Supremo gobierno le tocaba suspender a los empleados con causa justificada, se establecieron normas sobre responsabilidad de empleados públicos.

(51) Dávalos José. Un nuevo artículo 123 sin apartados. p.10

(52) Manifiesto anexo a la Constitución de Apatzingán, serie de cuadernos conmemorativos. p.209

2.3 CONSTITUCIÓN DE 1824

Eduardo Vázquez Carrillo cuyos comentarios vamos a seguir, menciona que en el Acta Constitutiva de la Federación se consignaron los siguientes principios “...sancionaba la Independencia nacional; declaraba que la soberanía reside radical y esencialmente en la nación; establecía la división de los poderes sin que pudiera reunirse dos o más de ellos en un solo individuo.”(53)

Así mismo manifiesta que dichos postulados fueron plasmados en la primera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Que el primer congreso mexicano tenía un sólo periodo de sesiones que comenzaba el 1° de enero y terminaba el 15 de abril con prórroga hasta por 30 días hábiles por propia decisión o a petición del Presidente de la República.

A la apertura de las sesiones del congreso asistía el Presidente de la República pronunciaba un discurso contestado en términos generales por quien presidiera el congreso. Con relación al tema concreto, cabe destacar lo siguientes.

El artículo 50 de la Constitución del cuatro de octubre de 1824 establece facultades del Congreso General y una refiere la creación o supresión de los empleos públicos, aumentar o disminuir dotaciones, retiros o pensiones.

(53) Vázquez Carrillo, Eduardo. Reseña del Constitucionalismo Social Mexicano. Ed. Colegio Mexicano de Abogados, México, 1986, p.12

En la obra *Derechos del pueblo mexicano a través de sus constituciones* cita una serie de decretos, bandos, circulares, en los cuales se establecen normas relativas a los servidores públicos como: El pago de pensiones por parte de la federación, sin perjuicio del sueldo que les satisfagan los estados, modo de obtener cesantías y jubilaciones, pago de sueldo íntegro a los que cooperaron a la independencia.

Circular en la que se recuerda a los empleados públicos sobre sus obligaciones por el empleo, estabilidad de los empleados públicos de la Federación, consistiendo esto en que se tendría de fundamentar y motivar la separación de dichos trabajadores, el pago de sus remuneraciones. Algunos de los problemas a los que se enfrentó el Estado mexicano en relación con los Servidores Públicos era la falta de presupuesto y por consecuencia las instituciones creadas no funcionarían al cien por ciento por lo que era aplicable el dicho que dice, "Cuando los sueldos se pagan, las revoluciones se apagan."

El General Guadalupe Victoria da solución al problema que tenían los trabajadores al servicio del Estado que era la falta de pago así como lo relativo a las pensiones.

Dicha normas son antecedentes de los derechos de trabajadores al servicio del Estado, en la mayoría de los casos se referían a la clase militar.

La existencia de un decreto que establecía que los empleados que se desempeñaron al servicio del Estado eran propietarios de dichas plazas, en sentido contrario existió otro que indicaba que no tenía valor dicho decreto.

En 1846 existió la ordenanza de la venta del tabaco en la cual se contenía la idea de que las plazas vacantes para representar al Gobierno, se debería observar una escala en la cual se daría preferencia a la aptitud y al mérito, algunos autores comentan que es un antecedente de lo que hoy conocemos como el escalafón. Existía una orden en la cual se indicaban los días festivos, que eran descanso obligatorio para trabajadores al servicio del estado.

A mediados del siglo XIX los trabajadores al servicio del Estado formaban un grupo de presión excesivo y traía como consecuencia que cada Gobierno pretendiera darles empleo a sus seguidores. En la actualidad se presenta sea del partido político que sea, Por lo que los trabajadores del gobierno se organizan a efecto de luchar por sus derechos.

Cabe hacer mención que en el artículo 79 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de mayo 15 de 1856 se establece:

“Todos los empleados y funcionarios públicos tomarán posesión de sus cargos compareciendo ante la autoridad que deba dársele conforme a la ley. ... ¿aceptáis el empleo...que... y atribuciones que le corresponden?”

La respuesta es **“Acepto”** la autoridad pronunciara **“Queda en posesión del empleo de...y el responsable desde ahora a su fiel y exacto desempeño.” (54)**

(54) Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. Los Derechos del pueblo mexicano. A través de sus constituciones. p. 120

2.4 CONSTITUCIÓN DE 1857

Dicha Constitución fue de un perfil individualista y liberal, Lilia Díaz al Hablar de El Liberalismo militante comenta, que contenía un capítulo de garantías individuales y un sistema jurídico de protección de los mismos.

El artículo quinto prescribió que **“nadie puede ser obligado a prestar a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento...”** El autor antes citado al comentar de forma breve un manifiesto que acompañó a dicha Constitución señalaba lo siguiente relativo a la materia laboral.

“La igualdad será de hoy en adelante la gran ley en la República; no habrá mas mérito que el de las virtudes;...el trabajo y la industria libres...” (55)

En esa época las condiciones de trabajo eran favorables al patrón, establecía la igualdad de las partes para la contratación, los trabajadores tenían que aceptar condiciones de trabajo deplorable, sin tomar en cuenta la desigualdad entre patrones y trabajadores.

El campesino estaba vendido de por vida el amo le regulaba el salario, daba alimento vestido, pagaba el precio que le acomodaba, so pena de encarcelarlos dichos trabajadores se encontraban en condiciones inhumanas de vida.

(55) Díaz, Lilia: El Liberalismo Militante, en Historia General de México, T.I. Colegio de México, 3a Ed. México, 1981, p.637

José Dávalos cita en su obra un nuevo artículo 123 sin apartados que durante los debates de los constituyentes de 1856-1857. Se plantea el problema del trabajo a través de la intervención del diputado Ignacio Ramírez conocido como el Nigromante quien decía que se “legislara para evitar las penalidades que sufrían los jornaleros; hablo de la insuficiencia del salario para la satisfacción de las necesidades de subsistencia de los trabajadores; se refirió a la necesidad de un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con todo empresario.”(56)

Lo anterior es relativo al bajo salario que percibían los trabajadores en aquella época, a las condiciones inhumanas en las que laboran y se crea en un precedente sobre el reparto de utilidades.

Ignacio Luis Vallarta se manifestaba a favor del principio económico dejar ser, dejar pasar, implicaba que el Estado debería de abstenerse de intervenir en todas las materias se sugería ser un Estado guardián, señalaba que lo correspondiente a la materia laboral debería de tratarse en las leyes secundarias.

En el segundo imperio que tuvo México se elaboro una legislación social que da una protección a los trabajadores del campo y la Ciudad, se denomina Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, contiene garantías individuales, prohibición de servicios gratuitos y forzosos salvo el que la ley indicara.

(56) Dávalos, José, Op cit. p.12

Se expidió la Ley del Trabajo del Imperio contenía. La libertad del campesino para separarse de su lugar de trabajo sin problema, un horario de trabajo, iniciaba con la salida del sol y terminaba con la entrada del mismo, descanso intermedio de dos horas, descanso semanal obligatorio, pago de salarios en efectivo, reglamentó las deudas del campesino, la inspección del trabajo, sanciones económicas en caso de violación de estas normas, las cuales no lograron arraigarse.

En este orden de ideas y en nuestro auxilio en este tema Lilia Díaz al hablar sobre el liberalismo militante en México indica que en dicha época se crea una comisión mixta de europeos y mexicanos para mejorar las condiciones de vida del indio.

El resultado de los estudios obtenidos por dicha comisión permiten a la emperatriz Carlota expedir un decreto en el cual se tratan lo siguientes; abolición de los castigos corporales, limitación de las horas de trabajo, garantía de pago al peón, reducción de deudas impuestas por el propietario y transmitidas de padre a hijo.

El Presidente Benito Juárez incrementa la administración pública sus sanciones al pueblo mexicano, crece el número de empleados ya que consideraba que estos son los realizadores de las tareas del Estado.

Ordenamientos como el Código Civil de 1870 y Código Penal de 1872 establecían normas en torno a los trabajadores en el primero se indicaba la declaración de que el hombre no debería ser considerado igual que una cosa, las partes podían convenir la jornada laboral, la renuncia del trabajador sin recibir prestación alguna.

En el segundo se imponía la privación de la libertad y una multa económica o cualquiera de las dos a quienes en defensa de sus intereses y de manera agrupada obstruyeran el trabajo de los demás.

Durante esta etapa las normas estaban encaminada más hacia los trabajadores en general que a los trabajadores burócratas, éstos últimos vivían una etapa problemática ya que uno de los problemas era la pobreza del erario lo cual implicaba la imposibilidad de pago a éstos.

En 1875 se constituye la Asociación Mutualista de Empleados Públicos el periódico el Socialista publica **"Al fin se ha despertado entre esta clase de la sociedad el deseo de unirse para formar un cuerpo fuerte que ponga a esos ciudadanos al abrigo de la miseria."** (57) Germán Parra manifiesta que es una referencia hacia los trabajadores del Estado, y ello implicaba la idea de una organización de los trabajadores de Hacienda, Relaciones, Poder Legislativo y los empleados de las oficinas del Distrito.

La época porfiriana se caracterizó por el: **"desarrollo del capitalismo..., crecimiento económico..., grandes injusticias y contradicciones, que contribuyeron al revolucionario de 1910."**(58)

(57) Parra Prado, Germán. Esquema Histórico de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, México, p. 35

(58) Colmenares M. Ismael, et al., Cien años de lucha de clases en México, Ed. Quinto Sol, México, 1992.p.9

A finales del siglo XIX y principios del XX comienza a tener auge la lucha de clases debido a la represión y a las prohibiciones legales existentes.

2.5 CONSTITUCIÓN DE 1917

Como antecedentes se mencionan el levantamiento de Cananea en 1906, Río Blanco en 1907, conflicto ferrocarrilero de 1908 y los movimientos de rebelión campesina, dieron como fruto una serie de planes políticos, un movimiento social que culmina con la Constitución de 1917.

Eduardo Vázquez Carrillo señala que **“Históricamente la Constitución del 17 se revela como el primer sistema normativo de la actualidad que se preocupa por salvaguardar los intereses de la clase trabajadora. En ella se expresa la necesidad de equilibrar las relaciones de producción, hecho que se presenta como un logro indiscutible del proletariado mexicano...,”** (59)

Como referencia histórica describiremos de manera breve los documentos con contenido laboral que aparecieron antes de la Constitución de 1917. El programa que el partido liberal publicó el 1° de julio de 1906 contenía situaciones relativas al trabajo en general, así como de trabajadores al servicio del Estado, de éstos últimos eran las siguientes: agravar la responsabilidad de los funcionarios públicos, pagar buenos sueldos a los maestros de instrucción primaria, confiscar bienes de los funcionarios enriquecidos durante la dictadura.

(59) Vázquez Carrillo, Eduardo. Reseña del Constitucionalismo Social Mexicano. p.28

Contenía un capítulo denominado capital y trabajo el cual planteaba jornada laboral, salario mínimo, salario especial en áreas donde la vida es más cara.

La reglamentación del servicio doméstico, trabajo a domicilio, a destajo, protección a los menores de edad, mejores condiciones de seguridad e higiene, indemnización por accidentes de trabajo, pago de salario en efectivo, prohibición de castigar, descontar de su jornal o retardar el pago del trabajador y descanso obligatorio, todo ello era planteado para el trabajador en general.

En relación con los trabajadores al servicio del Estado Felipe Remolina Roquefi en su obra señala que el 18 de diciembre de 1911 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto en el cual se establece una oficina denominada Departamento del Trabajo, que dependía de la Secretaría de Fomento.

En su artículo 5 dice. **"Se amplía el presupuesto de Egresos vigente, en el ramo octavo,..."(60)** Creaba puestos con su respectivo salario, asignación anual correspondiente los puestos eran director, subdirector, oficiales, inspectores, archivistas, escribientes de primera y de segunda y meritorios. Dichas plazas eran ocupadas por quienes forman parte de la burocracia, lo relativo a estos trabajadores era establecimiento de su salario mediante decreto.

(60) Remolina Roquefi, Felipe. Evolución de las Instituciones y del Derecho del Trabajo en México. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1976, p.13

En este orden de ideas cabe hacer mención que los Estados de Aguascalientes, San Luis Potosí, Tabasco, Jalisco y Veracruz en 1914 emitieron leyes en materia laboral con normas sobre descanso semanal, jornada máxima de ocho horas, prohibición de reducir los salarios, salario mínimo especial para el trabajo de las minas, salario en efectivo, inembargabilidad del salario, prohibición de tiendas de raya, creación del Departamento del trabajo, irrenunciabilidad de derechos legalmente incorporados, abolición de deudas campesinas, descanso obligatorio y vacaciones.

En 1916 se convoca al pueblo mexicano a elección de representantes al Congreso Constituyente, dando nacimiento a la Constitución de 1917.

En materia de trabajo los diputados, Heriberto Jara propuso que en la Constitución quedaran consagrados los derechos de los trabajadores.

Héctor Victoria criticó el proyecto de Venustiano Carranza por considerarlo que no daba un trato amplio a la problemática laboral.

En este orden de ideas Froylán C. Manjarrez consideró que lo relativo a la materia laboral fuese consignado en otro artículo o capítulo dentro de dicha constitución.

Alfonso Cravioto insistió en la conveniencia de un artículo especial para garantizar los derechos laborales lo da seguridad a todo aquel que sea trabajador del sector privado.

Lo anterior da nacimiento al artículo 123 Constitucional, que dice al pie de la letra. **“El congreso de la unión y las legislaturas de los estados deberán de expedir leyes del trabajo fundadas en las necesidades de cada región sin contravenir las bases..., las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos de una manera general todo contrato de trabajo” (61)**

Originalmente en treinta fracciones se reconoce en el ámbito constitucional las garantías sociales como por ejemplo el derecho al trabajo digno y socialmente útil, normas de seguridad social, participación de utilidades, descansos obligatorios, condiciones de trabajo, etc. las cuales no son una gracia o concesión del Estado o de los patrones sino es el resultado de un movimiento social que empezó a surgir en la época de Don Porfirio Díaz.

En un inicio se concedió a las Legislaturas Estatales la regulación de las relaciones de trabajo la cual fue de manera desigual lo que trajo como consecuencia que se reformara la Constitución con la finalidad de que fuera el Congreso de la Unión el único facultado para expedir una Ley Federal del Trabajo situación que aconteció en 1931 con un espíritu titular y una orientación proteccionista, recogiendo los principios fundamentales del artículo 123 constitucional.

(61) Artículo 123 Constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917

En cuanto a los derechos mínimos individuales y los derechos sociales de sindicación y de huelga habiéndose agregado la contratación colectiva.

La Ley Federal del Trabajo de 1970 contiene los principios rectores del derecho del trabajo y de interpretación de sus normas basadas en la protección y dignificación de los derechos humanos del trabajador como elemento esencial y distintivo de esta rama jurídica y resalta entre sus objetivos el equilibrio y la justicia social.

Su tendencia principal consistió en su desprendimiento del derecho civil, en el que prevalece el principio de la autonomía de la voluntad característica primordial del contrato privado, proyectando un nuevo concepto en el derecho que excluye al caracterizar al trabajo como mercancía.

En virtud de que la prestación del servicio le es inherente la condición humana de quien lo presta.

Las reformas procesales de 1980 sitúan al proceso laboral en un plano de importancia y queda de manifiesto que este no puede considerarse dentro de los lineamientos del proceso civil, sino que debe estar influido por los principios que conforman el derecho del trabajo como lo es el de la publicidad y de que el proceso debe ser oral.

2.5.1 ESTATUTO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN

El termino estatuto deriva del latín *statum* que se emplea para designar **“Ordenanza o regla que tiene fuerza de ley para el gobierno de un cuerpo.”(62)**

Es decir, cuerpo normativo relativo a personas o conjunto de leyes, reglas relativas a una materia jurídica determinada.

El Gobierno a nivel Federal, local y municipal siempre ha requerido de trabajadores a su servicio con la finalidad de cumplir sus objetivos, desde la época prehispánica, la Colonia, la independencia y hasta nuestros días siempre ha existido la relación de trabajo entre el patrón-Estado y sus trabajadores, la evolución de las normas ha sido de manera lenta y aislada, tal como lo hemos venido señalando en el desarrollo de este trabajo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en su artículo 123 de manera inicial establece las normas relativas a los trabajadores en general **“...obreros, jornaleros, domésticos, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo.”(63)**

(62) Iguñiz, Juan Bautista. Léxico Bibliográfico. 2a ed. UNAM, 1987, p. 126

(63) Apartado A del Artículo 123 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México 2002

Con los términos empleado y contrato de trabajo se hacían planteamientos de interpretación a favor de los servidores públicos, por lo que la Suprema Corte de la Justicia de la Nación sostuvo en diversas ejecutorias lo siguiente:

“Los empleados públicos no están ligados con el estado por un contrato de trabajo por lo tanto no goza... de las prerrogativas del artículo 123 de la constitución” (64) Asimismo entre los años de 1922 a 1928 atendiendo a sus facultades los Congresos locales de las Entidades Federativas legislaron en materia laboral, los Estados de Chiapas, Aguascalientes y Chihuahua se ocuparon de las relaciones laborales con sus trabajadores a su servicio.

En lo que se refiere al derecho de huelga habrá que señalar lo siguiente **“la Ley del Trabajo del Estado de Coahuila...estableció que quedaban prohibidos los sindicatos de reserva... formados por empleados públicos, con el fin de declarar o sostener huelgas... de los mismos.”**(65)

López Cárdenas comenta que la Ley de trabajo del Estado de Aguascalientes consideraba que las huelgas no estaban permitidas legalmente por lo que los trabajadores que participaran en una perderían sus derechos adquiridos y sancionados.

(64) S C J N, cit pos., Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. T.I. 12a. ed. México, 1982, p.384

(65) López Cárdenas, cit pos., Carlos Reynoso Castillo, Curso de Derecho Burocrático, p.40

La multiplicación de leyes trajo como consecuencia que a los Congresos locales les fuera suprimida dicha facultad y en 1931 se otorgo al Congreso de la Unión la facultad de expedir una Ley Federal del Trabajo.

El artículo segundo de la Ley Federal del Trabajo de agosto 18 de 1931 establece **“Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan.”**, situación que no sucedió y los trabajadores al Servicio del Estado continuaban a la expectativa de lo que sucediera políticamente en el país.

Hasta la fecha se sigue dando lo cual depende de la buena relación y simpatía que se tenga con los jefes de estructura y que éstos a su vez estén bien con algún dirigente de algún partido político o sean recomendados de alguien, tal situación acontece tanto a trabajadores de base a los cuales se les relega, a los de confianza, eventuales y autogenerados, la mayoría de las veces se les despide.

Se mencionan como antecedentes del Estatuto Jurídico, la Ley de Pensiones Montepíos y Retiros para Civiles y Militares de 1869, la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro que se crea en 1925, la existencia de un seguro de tipo mutualista para el magisterio en 1928.

En 1932 el General Abelardo L. Rodríguez dictó un acuerdo que reconocía la estabilidad laboral de los trabajadores a cargo del Poder Ejecutivo, los cuales no deberían de ser removidos de su cargo sino por causa justa.

En este orden de ideas dos años después se dicta el acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil de fecha 12 de abril de 1934 con una vigencia al 30 de noviembre del mismo año, el cual contenía normas para trabajadores civiles del Poder Ejecutivo Federal.

Al decir de José Dávalos dicho acuerdo sólo se aplicó a un sector de trabajadores del Gobierno Federal que en este caso es el poder Ejecutivo, se le consideró inconstitucional.

Miguel Canton Moller señala respecto a dicho acuerdo lo siguiente “...ya que en los puntos de consideración del acuerdo dice que trata de equiparar los derechos de los servidores públicos a los de los trabajadores,...” (66)

Dicho acuerdo regulaba aspectos como la aplicación del mismo, quienes quedan excluidos, la creación de comisiones del servicio civil, selección del personal, derechos escalafonarios, formas de ingreso, derechos como vacaciones, licencias, permisos, separación del servicio civil, derecho de indemnización, normas de seguridad e higiene, etc.

Dicho acuerdo presenta dos elementos a saber:

- 1.- Era emitido de manera unilateral por el titular del Poder Ejecutivo Federal.
- 2.- Atendía exclusivamente a trabajadores civiles del Poder Ejecutivo Federal.

(66) Cantón Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. PAC, México, 1968, p.73

Anteriormente se recordaba que es considerado por algunos autores como el antecedente del Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, publicado el día 5 de diciembre de 1938, el cual incluía a trabajadores del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Contenía disposiciones como derechos, obligaciones de los trabajadores, jornada laboral, descansos , salario, obligaciones de los titulares con sus trabajadores en una relación de trabajo individual, suspensión, terminación de los efectos del nombramiento, sindicatos, condiciones generales de trabajo, la huelga su procedimiento, riesgos, enfermedades profesionales, etc.

De lo anterior lo más sobresaliente para efecto de nuestro tema es lo siguiente:

El artículo 2 y 3 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de la Unión de diciembre 5 de 1938 establecen quien es trabajador al Servicio del Estado “Es toda persona que presta a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento que fuese expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”

Asimismo se mencionaba que “La relación jurídica de trabajo se entiende establecida..., entre los trabajadores federales y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, las autoridades del Departamento del Distrito Federal y territorios federales representados por sus titulares respectivos.”

Contiene el principio de irrenunciabilidad a dichas normas, las fuentes del derecho burocrático. En este orden de ideas este estatuto protege a los trabajadores base contra abusos de los representantes del gobierno.

En 1941 se promulgó un nuevo estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación en abril 17 , lo único de nuevo que tiene dicho estatuto es la adición de nuevos cargos o empleos a los llamados de confianza, situación , es instrumento legal considerado como el antecedente más próximo para la elevación de los derechos de los servidores públicos a nivel constitucional.

Néstor de Buen considera que dicho estatuto le permitió a los trabajadores al servicio del Estado recuperar los derechos que no fueron establecidos en la Ley Federal del Trabajo, así mismo el reconocimiento real de ser considerado trabajador.

Carlos Reynoso Castillo considera que el nuevo estatuto no introdujo prácticamente, cambios, que fue criticado ya que carecía de sustento constitucional.

2.5.2 CREACIÓN DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL SUS ADICIONES Y REFORMAS.

Una de las reformas de mayor relevancia al Artículo 123 de nuestra Constitución, fue la adición del Apartado B, a dicho artículo, el cual fue publicado en el Diario

Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, en el se establecen en 14 fracciones las bases para los derechos y obligaciones de los sujetos de la relación laboral que en este caso son los trabajadores al servicio de los poderes de la unión, los del Gobierno del Distrito y de los territorios federales, así como sus respectivos titulares.

En este orden de ideas las justificaciones que se rindieron para que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado fueran incluidos en el ámbito constitucional en aras de la Justicia Social, son que debería incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajo, se consideraban diferentes las condiciones de trabajo de las instituciones de interés general, y son colaboradores de la función pública.

Miguel Cantón Moller entiende que “En la iniciativa se recogen las protecciones establecidas en el Estatuto que estaba en vigor...” (67)

Otros autores consideran que el artículo en comentario de manera inicial plantea la unidad normativa igualitaria en la cual no existía diferencia alguna de las características que debería tener el trabajador en el sector público o en el privado.

Las XXXI fracciones que conformaban el original artículo 123 forman actualmente el apartado “A” y el nuevo apartado quedó integrado con XIV fracciones.

(647 Cantón Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. p.77

Quedan incorporados los principios laborales de protección para los burócratas en el ámbito constitucional que por diversas circunstancias no habían gozado de las garantías sociales que establecía nuestra Carta Magna en materia de trabajo, lo anterior da la protección jurídica a los trabajadores al Servicio del Estado y éste a su vez debería de respetar las garantías mínimas otorgadas por la constitución.

Las diversas modificaciones hechas al Apartado "B" del artículo 123, tienen la finalidad de estar acorde con la realidad del país, al decir de Cavazos Flores las reformas deben de otorgar **"mejores condiciones de trabajo, certidumbre en su empleo, salarios remunerados, jornadas humanas, descansos y vacaciones que permitan en última instancia la perfectibilidad del individuo."** (66), Cantón Moller considera que dichas reformas han sido procedentes y atinadas.

Con fecha 27 de noviembre de 1961 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la fracción IV párrafo 2º del apartado "B" que al pie de la letra dice: **"Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos. En ningún caso los salarios podrán inferiores al mínimo para los trabajadores en general."**Dicha reforma consistió en eliminar el término de territorios federales y quedando **"En el Distrito Federal y en las entidades de la república."**

(66) Cavazos Flores Baltazar. 40 Lecciones de Derecho Laboral. 8a ED. Trillas, México, 1984. p.27

Con fecha 10 de noviembre de 1972 se reformó el inciso f de la fracción XI y se adicionó con un segundo párrafo la fracción XIII del propio apartado.

El inciso f decía “Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.”

Actualmente el Estado-patrón realiza aportaciones para constituir un depósito a favor de sus trabajadores para ello crea el fondo nacional de la vivienda, asimismo establece un sistema de financiamiento por el otorgamiento de crédito barato y suficiente a efecto de que dichos trabajadores puedan adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas o en su caso construir, reparar, mejorar su vivienda u obtener crédito para el pago de pasivos por los conceptos antes mencionados.

Se habla de un organismo al cual se le entregaran las aportaciones de dicho fondo en su ley orgánica regula la forma y el procedimiento de la administración de dichos fondos, y como se otorgan y adjudicaran los créditos respectivos.

Con relación a la fracción XIII dicha adición se refiere a la seguridad social de los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, para lo cual se crea un organismo público descentralizado federal denominado Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

En 1974 se reforma el párrafo inicial del apartado "B" para actualizar la modificación del Estado Mexicano y hacer mención que **"Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores"**, ya que anteriormente se establecía lo siguiente: **"Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores"**

En diciembre del mismo año se reformó la fracción VIII en la cual se establece el derecho de escalafón así como los requisitos que se tomaran en cuenta para un ascenso que son conocimiento, aptitudes y antigüedad.

Se agregan las siguientes palabras **"En igualdad de condiciones tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos en su familia."**

Lo anterior es considerado como el principio de igualdad.

En la fracción XI inciso "C" se establece los derechos fundamentales de la mujer en el ámbito constitucional como lo es no realizar trabajos que exijan un esfuerzo considerable a su embarazo, durante el tiempo de descanso que se otorga antes y después del parto se tiene derecho a recibir su salario integro, a conservar su trabajo, y las demás prestaciones otorgadas a su favor antes de su embarazo, disfrutara de asistencia medica y obstétrica, medicinas, ayuda para lactancia y servicio de guarderías.

En 1978 se adicionó un párrafo inicial al artículo 123 y se establece el derecho de toda persona a un trabajo digno y socialmente útil, se promueve la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley.

Se adiciona la fracción XIII bis que establece **“el banco central y las Entidades de la Administración Pública Federal que formen el sistema bancario regirán sus relaciones laborales con sus trabajado por lo dispuesto en este apartado”**, en este orden de ideas lo anterior nos lleva a concluir que las reformas al apartado B del artículo 123 constitucional han sido favorables al trabajador al Servicio del Estado, se han apegado a la realidad de esos momentos aunque cabe hacer mención que faltan algunos aspectos por modificar para poder decir con justa razón que se apega a la realidad del país.

2.5.2.1 MOTIVOS

Las causas de establecer una legislación que regulara las relaciones de trabajo entre el Gobierno Federal y sus trabajadores fueron de diversa índole entre las cuales tenemos las políticas, las sociales y las jurídicas que a continuación se desarrollarán.

2.5.2.2. MOTIVOS POLÍTICOS

Las manifestaciones de diversos actores políticos exponiendo sus razones del porque debería tomarse en cuenta a dicho grupo de trabajadores las iremos ubicando en el siguiente orden histórico.

En 1929 Emilio Portes Gil consideraba urgente la expedición de un código de trabajo y una ley del servicio civil en la cual se establecerían los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado, y que por tales circunstancias afirmaba:

“El Ejecutivo a mi cargo considera que es de urgente necesidad, y tan urgente como la expedición de este Código del Trabajo, la de una Ley del Servicio Civil, en la que se establezcan claramente los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado...”(69)

La expedición de la Ley Federal del Trabajo fue en el año de 1931, la modificación a la Constitución aconteció en 1960 la finalidad es reconocer a los trabajadores al servicio del estado sus derechos laborales, se otorga mayor seguridad jurídica.

Cabe hacer mención que los antecedente en relación a los servidores públicos es aislada pero con carácter proteccionista y tutelar de los derechos.

Miguel Cantón Moller indica que el Presidente Constitucional sustituto el General Abelardo L. Rodríguez **“manifestó su interés por la situación de los empleados públicos”** y en consecuencia emitió un acuerdo administrativo que regía las relaciones de trabajo del Poder Ejecutivo y sus trabajadores, se buscaba crear una seguridad jurídica para estos trabajadores.

(69) Mora Rocha, J. Manuel. Elementos Políticos del Derecho del Trabajo Burocrático. 2a ed. PAC, México, 1992.p.13

El General Lázaro Cárdenas del Río en campaña y en busca del voto que lo llevara la Presidencia manifestaba que “El Estado pugnara por la unificación de masas que trata de mejorar, reconocer los justos derechos a organizarse de los trabajadores oficiales al igual que los que tienen las empresas privadas.”
(70)

A efecto de cumplir su compromiso de campaña en su cuarto informe de Gobierno envió una iniciativa denominada Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, con la finalidad de salvaguardar los derechos de esta clase trabajadora, de las contingencias electorales, dicho estatuto fue abrogado por el nuevo emitido durante el periodo del Presidente Manuel Ávila Camacho.

Adolfo López Mateos como dirigente sindical se pronunciaba a favor de incluir en el ámbito constitucional los derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado, asimismo como candidato a la Presidencia de la República anuncia su propósito de elevar a rango constitucional los derechos mínimos que debería gozar todo aquel que preste un servicio personal subordinado al Estado-patrón.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos envió proyecto de modificación a la Constitución y básicamente consistió en la adición del apartado “B” al artículo 123.

(70) Merino Ramos, Raúl. La Lucha de los Trabajadores del Estado para obtener legislación propia. Revista Laboral, año VII, número 84, septiembre, 1999, p.55

En la exposición de motivos de dicha iniciativa se señaló básicamente;

- El trabajo no es simple mercancía, forma parte esencial de la dignidad del hombre y por ello el derecho del trabajo deberá ser siempre tutelado.
- La relación jurídica de Trabajadores al Servicio del Estado es de naturaleza distinta al de trabajadores en general, cabe aclarar en la actualidad dicha relación jurídica es integrante del derecho social.
- Los servidores públicos son colaboradores en la función pública.

2.5.2.3. MOTIVOS SOCIALES

La incertidumbre en la que vivían los Trabajadores al Servicio del Estado los llevó a la formación de agrupaciones como la Asociación Mutualista de Empleados Públicos, fundada en 1875, siendo esto un régimen de prestaciones mutuas que servía de base a sus asociados, limitándose a la protección social. En 1918 la liga de profesores participaba en el Primer Congreso Obrero celebrado en Yucatán, dos años después funcionaba el Sindicato de Maestros el cual es promovido por Vicente Lombardo Toledano.

Merino Ramos manifiesta que **“El agrupamiento de los trabajadores al servicio del Estado en organizaciones de tipo sindical, particularmente obreros y empleados de intendencia del Departamento del Distrito Federal...forman la Alianza de Trabajadores del Estado.”(71)**

(71) Ramos Merino, Raúl, Relación Cronológica de Sindicatos y Huelgas en el Distrito Federal. Revista Laboral, Año VII, NÚMERO 81, Junio, 1999.p.54

Dicha alianza estaba integrada por las siguientes organizaciones:

Sindicato de Trabajadores de Limpia y Transporte, Talleres Gráficos de la Nación, Aguas Potables y Saneamiento del Distrito Federal, Talleres de Maestranzas, Pavimentos y Calzadas, Alumbrado Público, cadeneros de la Dirección y Subdirección de Catastro del Departamento del Distrito Federal, del Departamento forestal, de caza y pesca del Distrito federal, Beneficencia pública, Obrero de Parques y Jardines.

Sindicato Revolucionario de Trabajadores del Panteón Civil, Obreros y Artes Gráficas de la Secretaría de Agricultura y Fomento, Oficina de Edificios y Monumentos de la Sección de Obras Públicas del Departamento Central del Distrito Federal, Socialista de Trabajadores del Bosque de Chapultepec, Obreros y Trabajadores de Delegaciones, Servicios Urbanos y Obras Públicas, Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana.

Unión General de Trabajadores de los Establecimientos Fabriles, Obreros de la Penitenciaría del Departamento de Salubridad Pública.

Unión Sindical de Trabajadores Manuales de la Secretaría de Economía Nacional, Unión Nacional de Empleados de Gobierno, Alianza de Infantería de Servidores del Estado y Ala Izquierda de Empleados Federales.

En febrero de 1936 varias agrupaciones como lo fueron; la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado, la Confederación Nacional de los

Trabajadores de la Enseñanza, el Sindicato de Trabajadores de la Secretaría de Comunicaciones, otras Asociaciones de Servicios Públicos participaron en el Congreso de Unificación que da nacimiento a la Confederación de Trabajadores de México, la cual en sus estatutos establecía que estaría integrada entre otras agrupaciones de Trabajadores burócratas que tuvieran el carácter de asalariados en cualquier Dependencia del Estado.

En su declaración de principios y tácticas de lucha señalaban que se realizarían acciones para que los servidores públicos quedaran incorporados jurídicamente al igual que los trabajadores del sector privado y por lo tanto quedarían protegidos por la Ley Federal del Trabajo.

En 1936 en el Primer Congreso de la Federación de Trabajadores de México, se piden se promuevan la expedición de la Ley del Servicio Civil de Carrera.

“En septiembre del mismo año nace la Federación Nacional de Trabajadores del Estado”(72), algunas de las organizaciones que la integran son, Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado, Telegrafistas, Ala Izquierda de Empleados Federales, Frente Único de Trabajadores de Caminos, Trabajadores Oficinistas del Departamento Central, Sindicato Único de Trabajadores Federales de la Secretaría de Obras Públicas, Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, Sociedad Nacional de Empleados Postales.

(72) Documentos Básicos de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado. México, 1998.p.168

Dicha Federación redactó un anteproyecto de estatuto jurídico el cual plasmaba su plan de lucha, incluía igualdad salarial, escalafón, seguridad social, instituciones de crédito, intervención en la formulación de presupuestos.

Así mismo jornada de 36 horas semanal, vivienda, sobresueldos, tiempo extra, licencias médicas por embarazo, etc.

“En 1938 nace la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado” en sus documentos básicos de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado se señala que las organizaciones fundadoras fueron, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Asistencia Social, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Economía Nacional, Salubridad, Departamento Forestal Caza y Pesca, Sindicato de Trabajadores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Departamento del Trabajo, Departamento de Educación Física, Departamento Autónomo de Prensa y Propaganda.

Sindicato Único de Trabajadores del Departamento de Asuntos Indígenas, Sindicato de Trabajadores del Departamento Agrario, Procuraduría General del Distrito y Territorios Federales, Procuraduría General de la República, Poder Legislativo Federal, Presidencia de la República, Distrito Federal, Sindicato Único de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, Gobierno del Territorio Norte de Baja California, al Servicio del Gobierno del Territorio de Quintana Roo.

Sindicato Revolucionario de los Trabajadores de la Contaduría Mayor de Hacienda, Sindicato de Empleados del Poder Judicial del Distrito y Territorios Federales, Sindicato de Servidores del Tribunal Fiscal de la Federación, Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra, Unión sindical de Trabajadores de Pensiones, Unión Sindical de Empleados y Obreros de la Lotería Nacional.

Actualmente la Federación de sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado está integrada por noventa organizaciones sindicales constituidas de conformidad con la Ley.

2.5.2.4 MOTIVOS JURÍDICOS

Las razones por las cuales habría que legislar a favor de los trabajadores al Servicio del Estado eran entre otras que su permanencia en el empleo dependía de la voluntad de quien representaba al Gobierno y no de la Ley.

Lo que ocasionaba incertidumbre ya que su trabajo en dichas condiciones era transitorio.

Situación que actualmente sucede a trabajadores al Servicio del Gobierno del Distrito Federal, de base sindicalizados, de base sin sindicato, trabajadores eventuales ordinarios o extraordinarios, de autogenerados, los cuales tienen que enfrentar las arbitrariedades de quienes representan a las autoridades, ya que para los primeros la aplicación de las Condiciones Generales de Trabajo es de manera unilateral y a conveniencia de las mismas, los segundos se les restringe

una serie de prestaciones que tienen los sindicalizados, en los terceros cuentan con el pago de su salario y el derecho a la seguridad social el cual es restringido, es el caso de los eventuales extraordinarios en la mayoría de las ocasiones se les paga después de lo estipulado y no cuentan con alguna otra prestación.

Otros problemas del personal de base enfrentan el desplazamiento de funciones y espacios de trabajo, debido precisamente a los cambios políticos o de funcionarios que no implementan políticas de aprovechamiento de recursos humanos y de administración.

Uno de los primeros instrumentos jurídicos que existieron para favorecer a un grupo de trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo fue un acuerdo administrativo considerado inconstitucional, el cual pretendía terminar con los vaivenes políticos y dar certidumbre a este grupo de trabajadores. Dicho acuerdo tuvo el problema antes mencionado pero además era muy restringido.

Cabe aclarar que habría de expedirse una Ley del Servicio Civil que regularía las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores no aconteció, aunque no se hacía mención de manera expresa de la forma en que dichos servidores públicos tendrían una protección jurídica al igual que los trabajadores en general.

Durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado el cual contenía dos conceptos importantes como; La relación jurídica laboral de trabajadores federales y los

titulares de dichas dependencias. El de trabajador y las formas de adquirir la calidad de tal.

Se establecieron las razones al expedir dicho documento las cuales fueron:

- Las demandas de los Trabajadores al Servicio del Estado eran justas, ya que se les habían negado los derechos mínimos como trabajadores al servicio del Estado a escala constitucional.
- Se proponía garantizar el trabajo y el derecho al escalafón al servidor público capaz y honorable, con lo cual se pretendía evitar que con los cambios políticos dichos trabajadores vivieran en la incertidumbre.

En la exposición de motivos de la adición a la Constitución, el Presidente Adolfo López Mateos, expuso la idea de que se incorporara a la misma los principios de protección para los servidores públicos ya que no habían gozado de las prerrogativas contenidas en el artículo 123 de la Constitución General de la República que consignaba para los trabajadores en general.

Asimismo se reconocía que la naturaleza de los trabajadores al Servicio del Estado era diferente de la de los trabajadores del Servicio del Sector Privado y se reconocía que el trabajo no era una simple mercancía y que por ello siempre debería ser amparado por la Ley. Al decir de Merino Ramos el hecho de que se le diera nacimiento a los derechos constitucionales de dichos trabajadores después de 40 años trae como consecuencia que dicho apartado fuese más adelantado en algunos aspectos.

Dicha visión constitucional dio nacimiento a la Ley Reglamentaria de los Trabajadores al Servicio del Estado, entró en vigor el 29 de diciembre de 1963, contiene normas que en la actualidad deberían ser revisadas como es la sindicación única, el derecho a huelga, la no-reelección de los dirigentes sindicales.

Los acuerdos emitidos por el Poder Ejecutivo y publicados en el Diario Oficial de la Federación modifican lo establecido en la Ley burocrática, han sido favorables a este grupo de trabajadores, como la redistribución de jornada laboral al establecer la semana de trabajo diurno de 5 días de duración, por lo que se indica que los servidores públicos disfrutan de 2 días de descanso continuos, de preferencia sábado y domingo con goce de salario integro, las Condiciones Generales de Trabajo señalan derechos y obligaciones, el problema que enfrentan es la falta de respeto a dicho instrumento que emana de la Ley a cambio se establecen circulares, lineamientos de manera unilateral que las autoridades aplican a su gusto.

CAPÍTULO TERCERO

MARCO JURÍDICO

Con la finalidad de conocer las facultades y atribuciones en lo concerniente a la materia laboral burocrática de conformidad con el marco jurídico vigente desarrollaremos los siguientes temas en este capítulo.

3.1 FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA LABORAL

La facultad es claramente una función esencial en todo orden jurídico, es necesaria para crear o modificar el mismo, dicho concepto se ubica en el derecho público interno y se asocia a la idea de competencia y este término en el derecho administrativo. **“Se entiende por competencia la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico.”**(73), la Constitución otorga facultades o competencia a cada uno de los Poderes de la Unión, existe una relación y coordinación entre ellos mismos.

Hans Kelsen manifiesta **“Que el ejercicio de la competencia..., como función jurídica; es la función de un órgano legislativo facultado por el orden jurídico para producir normas jurídicas.”**(74), es conveniente señalar las características de la competencia considerada como poder jurídico para poder actuar.

(73) Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo Parte General. p. 375

(74) Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho. p.159

Se requiere que quien la ejerza sea competente y que sea propia del mismo, debe estar expresada en la ley. Es obligatorio ejercerla, porque se otorga efecto de que se pueda satisfacer necesidades colectivas, se puede encontrar en diversos ámbitos, federal, local y municipal, e intervenir varios de ellos (hablamos de convenios).

No se pacta se ejerce, no se renuncia es propia del órgano que lo ejecuta, por lo que no puede delegarse. Debe limitar su ejercicio de conformidad con la ley.

El Poder Legislativo como es de nuestro conocimiento se deposita en un Congreso General el cual se divide en una Cámara de Diputados que es quien representa la Nación y otra Cámara de Senadores que representa a las entidades federativas. Su función principal la elaboración de leyes que deben de ser generales, abstractas e impersonales, cada una de dichas Cámaras tiene sus propias facultades.

Las Facultades otorgadas al Poder Legislativo Federal se clasifican en tres grandes grupos a saber:

- A) Facultades otorgadas al Congreso de la Unión son aquellas contempladas en el artículo 73 Constitucional y que ejercen ambas Cámaras en forma separada y sucesiva.**
- B) Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y de Senadores contenidas respectivamente en los artículos 74 y 76 de la Constitución General y se ejercen de forma independiente.**

- C) **Facultades iguales para ambas Cámaras se ejercen cada una por separado, sin intervención una de la otra, lo cual está establecido en el artículo 77 de nuestra Norma Suprema.**

Emilio O Rabasa y Gloria Caballero al comentar la Constitución señalan que el artículo 73 constitucional en el total de sus fracciones otorga al Congreso.

“La facultad de legislar en todas aquellas materias consideradas de interés primordial para la existencia de la República y para el cumplimiento de los ideales políticos y económicos perseguidos por la Revolución mexicana.”(75)

En este orden de ideas la siguiente clasificación existente atiende a dos puntos de vista, el primero habla de la naturaleza de sus actos y consideran que pueden ser: Legislativas, Administrativas y Jurisdiccionales. El segundo lo ubican desde el punto de vista de su actuación. Para hablar propiamente de nuestro tema lo ubicamos en la primera clasificación, debiendo resaltar que la facultad de expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 Constitucional corresponde al Congreso de la Unión.

Cabe aclarar que en un inicio el artículo antes mencionado facultaba a cada legislatura de cada entidad federativa expedir leyes del trabajo, eran diversas y requerían de una normatividad diferente.

(75) Rabasa, Emilio O, et, al., México no es la Constitución, Cámara de Diputados, México, 1982. p.149

Durante el periodo de 1917 a 1929 se expidieron disposiciones legales que reglamentaban de manera diversa las normas sobre el trabajo, ocasionando que no existiera un criterio uniforme en dicha materia, causando con ello un trato desigual que las leyes conferían a los trabajadores, y violaciones a dichas disposiciones.

Por lo que se considera la necesidad de legislar en materia de trabajo y desde 1929 que como ya se mencionaba anteriormente se le atribuye al Congreso Federal dicha facultad con la finalidad de uniformar la legislación laboral.

La función principal del Poder Legislativo es la de elaborar leyes, por lo que en el artículo 73 Constitucional existen básicamente dos objetivos en lo relativo a las materias señaladas como facultad legislativa y según algunos autores lo anterior atiende a lo siguiente:

A la Soberanía Nacional en lo exterior y al desarrollo de la Federación en lo interior, desde este objetivo el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en aquellas materias que son primordiales al desarrollo y progreso de México y por ende se consideran dentro de la materia económica la expedición de leyes del trabajo, Artículo 73 **“El congreso tiene facultad”** fracción x **“,... y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.”**

Lo cual nos lleva a existencia de los siguientes cuerpos normativos que son: Ley Federal del Trabajo (Ley reglamentaria del Apartado “A”), Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (Ley reglamentaria del Apartado “B”) y

Legislación del Trabajo del Servicio Público de Banca y Crédito (Ley reglamentaria de la fracción XIII bis), todas ellas expedidas de acuerdo a lo estipulado en el artículo 123 Constitucional.

De la segunda clasificación de las facultades del Congreso de la Unión podemos retomar en este orden de ideas que el Congreso también tiene facultades administrativas, es decir, que atiende al punto de vista de la naturaleza de los actos, que implica realizar determinadas situaciones como es lo contenido en la fracción XI que dice **“Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones”**, se dice que son normas jurídicas generales abstractas e impersonales y se justifica en razón de que también compete a dicho poder la organización administrativa y hacendaria.

Ello relacionado con la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en lo relativo a la aprobación del presupuesto anual de gastos federales, también en que deben de señalar el salario que corresponde a un empleo establecido por ley.

Los siguientes ordenamientos contenían la facultad de la fracción XI del artículo 73 Constitucional actual: Constitución de Cádiz, Decreto Constitucional para la América Mexicana, Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, tercera de las leyes Constitucionales, Proyecto de reformas, Primer y segundo Proyecto de Constitución, Bases Orgánicas de la República Mexicana del mismo año, Constitución Política de 1852, Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza.

En el primero de los ordenamientos señalados se decía facultad de las cortes. En el segundo se hablaba del Supremo Gobierno y a partir del tercero y hasta el último se mencionaba el término Congreso General o Nacional.

Lo anterior en alusión al Poder Legislativo y su facultad de crear y suprimir los empleos públicos, así como fijar las retribuciones (salarios o sueldos) con lo que los mismos deben de ser remunerados, se considera lo anterior en razón de que en el presupuesto anual de gastos deben quedar precisadas las partidas para el pago de los diversos empleos públicos de la federación.

Por lo que se contempla que cuando no se prevea en el presupuesto de egresos el pago a determinados cargos públicos, se tendrá que retribuir conforme a lo señalado en el presupuesto del año anterior o a lo establecido en la Ley que crea el empleo público, las primeras disposiciones que favorecieron a los empleados públicos deben estar determinadas en la Ley, en la cual se precisa salario, empleo, cargo o comisión a ocupar quien trabaje para el Estado.

3.2 FACULTAD REGLAMENTARIA.

En el tema anterior se comentaba que el término facultad que se tiene para realizar determinados actos y se asocia al de competencia y en ese orden de ideas es un poder jurídico que en relación con este tema tendremos que auxiliarnos en Acosta Romero quien dice que la facultad reglamentaria:

“Es la potestad discrecional que se reconoce al Poder Ejecutivo, para expedir reglamentos de leyes emanadas del Congreso de la Unión...” (76)

Históricamente las constituciones que antecedieron a la de 1857, como la Constitución de Cádiz que fue la primera rigió a México y tuvo vigencia entre 1812 y 1814, posteriormente de 1820 y 1821, en su artículo 17 fracción I se expresaba que es **“Facultad del Titular del Poder Ejecutivo dictar reglamentos.”**

La Constitución Federal de 1824, en su artículo 110 decía **“Dar reglamentos, decretos y ordenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y Leyes Generales, dicha competencia correspondía al titular del Poder Ejecutivo”.**

La Constitución Centralista de 1836, en su artículo 17 fracción primera, la cuarta Ley Constitucional y las bases orgánicas de 1843, en el artículo 87 fracción IV se establecían funciones y atribuciones que tenía a su cargo el Jefe del Ejecutivo Federal entre ellas la facultad de ejecutar las leyes, es decir, convertir los ordenamientos legislativos en realidades de todo orden, con disposiciones que facilitan el cumplimiento de ley. Jorge Reyes Tayabas dice que el acto reglamentario es administrativo debido a que proviene del Poder Ejecutivo y es legislativo ya se establecen normas generales, abstractas y con fuerza coercitiva.

(76) Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. p.474

A partir de la constitución de 1857 se modificó el termino **“Facultad de expedir reglamentos”** por la expresión **“Proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”**, de igual manera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 contiene esta última expresión en el artículo 89 fracción I de nuestra Carta Magna.

La tarea de concretar las leyes que expide el Congreso de la Unión Federal es a cargo del titular del Poder Ejecutivo que de acuerdo con lo que disponen las Normas Constitucionales en lo relativo a sus facultades y obligaciones de éste.

El objetivo de los reglamentos es facilitar y hacer posible la ejecución de la ley la cual implica la función típica y natural del Presidente de la República y en ellos se precisan y desarrollan las disposiciones contenidas en las leyes que emite el Congreso de la Unión, cabe aclarar que dichos reglamentos no pueden contradecir ni pasar el alcance de dichas leyes y mucho menos la Constitución, es decir, nada arriba de la Constitución sino que tiene que ser apegado al estado de derecho.

En el artículo 89 fracción I existen tres facultades distintas a saber que son: facultad de promulgar las leyes, ejecutarlas y la facultad reglamentaria, el fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 92, los cuales transcribimos.

“Artículo 89.- Las facultades... del Presidente son las siguientes:

i.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia:...” Fraga indica “Que proveer significa poner los medios adecuados para un fin...” (77)

“Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo, a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

La reglamentación a nivel Estatal corresponde al titular del Poder Ejecutivo Estatal, es decir, al Gobernador de la Entidad Federativa que se trate en los términos de sus constituciones.

3.3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El estudio de la Administración Pública Federal requiere previamente hablar del Estado de forma general, y las principales aportaciones de los pensadores de cada época. Las distintas corrientes de pensamiento que hablan de la génesis del Estado a través de la historia han señalado que es obra de Dios, de la naturaleza, de la voluntad de los hombres, de circunstancias históricas, políticas y sociales que se dan en tiempo y espacio determinado por lo que hay varias posturas.

(77) Gabino Fraga, cit pos., Jorge Reyes Tayabas, Derecho Constitucional aplicado a la Especialización en ~~mpo~~, Themis, 5a ed, México, 2000, p.122

Martínez Báez señala “En tiempos prehistóricos existieron lo que en nuestro días se han llamado los estados prepolíticos... la tribu.”(78), el mismo autor señala que en Grecia y Roma aflora el Estado con un alto grado de desarrollo.

Acosta Romero considera que “..., por medio de los grupos más primitivos..., necesariamente hubo cierta organización... y principios de orden.”(79) ambos autores consideran que el Estado no es de creación reciente.

Cabe señalar que los griegos utilizaban el término polis el cual es idéntico a ciudad los romanos hablaban de las civitas ambas las refieren como sinónimo de estado.

En la edad media las construcciones teóricas más importantes surgieron de pensadores como San Agustín y Santo Tomás de Aquino, el primero con una obra denominada la Ciudad de Dios, plantea un Gobierno de inspiración divina, donde los pueblos podían estar en contra del destino que les impone la providencia divina y por lo tanto formar una Ciudad terrena y si acataban la ley divina que señala Dios podían constituir la Ciudad divina, el segundo en su obra Suma Teológica habla de la creación del mundo en el cual se consideraba que toda sociedad existente en la tierra eran dadas y determinadas por Dios y por lo tanto no era posible proceder a modificaciones y cambios estructurales.

(78) Báez Martínez, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Ed Trillas, México.1990. p. 130.

(79) Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. p. 45

El cambio de concebir las cosas nos lleva a la época del renacimiento considerada básicamente con una época de innovaciones y descubrimientos se empieza a resquebrajar la interior idea del Estado y surgen pensamientos como el de Nicolás Maquiavelo con su obra El Príncipe aborda la política entendida como el arte de gobernar. Postula que **“El fin justifica los medios”**, como podemos observar se habla del poder.

De la misma época son los pensamientos utópicos de Tomas Moro y Tomasso Di Campanella, ambos imaginaron sociedades igualitarias y simétricas, planteaban como modelos urbanos la Ciudad de la utopía y la Ciudad del sol.

Posteriormente aparece Jean Bodin en obra los seis libros de la República plantea lo que conocemos hoy como un elemento del Estado la Soberanía, considerada como poder soberano por encima el cual no haya nada ni nadie capacitado para promulgar leyes.

Andrés Serra Rojas nos refiere acerca de Thomas Hobbes que escribió el Leviatan que se trata de una teoría política y que sus principales aportaciones en esta materia fueron **“Se alejo de las teorías de derecho divino y justifico la existencia de un Estado fuerte y del gobierno absoluto sobre una base racional, como son las doctrinas del pacto social y de la ley natural” (80)**. Dicho autor encuentra el origen del Estado en el pacto social.

(80) Serra Rojas, Andrés. Historia de las Ideas e Instituciones Políticas. Ed UNAM, México, 1991.p.417

A Jhon Locke se le denomina el Padre del Estado Liberal, a este respecto Reyes Heróles dice que este pensador es el mejor teórico de los derechos **“Propiedad y libertad, son los derechos fundamentales del hombre, ambos están por encima del Estado que únicamente tiene que respetarlos.”**(81). Los autores antes citados hicieron política más no-teoría del Estado.

Otra de las etapas a saber de la evolución del Estado es la que surge en la Revolución Francesa los precursores de liberalismo señalaban que el Estado surge de la voluntad de los hombres, sus principales exponentes son Montesquieu que habla de la separación de poderes en el Estado. Rousseau escribió el contrato social, propuso que el ser humano renuncia a sus derechos naturales en favor de la colectividad con la idea de convertirse en un ente soberano y alcanzar libertad moral y social, la voluntad general es el bien de la comunidad, el pueblo es el único y verdadero soberano, que puede en cualquier momento modificar la ley.

Jesús Reyes Heróles en su obra *Tendencias Actuales del Estado* señala que los **“Principios de la arquitectura del Estado moderno son:**

- A) Los Derechos Individuales**
- B) La Soberanía Popular**
- C) La Representación Política.**
- D) La División de Poderes**
- E) El Estado de Derecho.”**(82)

(81) Reyes Heróles, Jesús. *Tendencias Actuales del Estado*. Ed Miguel Ángel Porrúa, 1995. p.11

(82) Reyes Heróles, Jesús. *Tendencias Actuales del Estado*. p.22

En la época moderna académicos y doctrinarios políticos sostienen que el Estado es producto de circunstancias históricas, políticas y sociales y en este orden de ideas tenemos a Jorge Jellineck que refiere al Estado como una estructura social, es decir, una institución jurídica que estudia la manera de como el Estado puede alcanzar determinados fines.

Hans Kelsen concibe al Estado como estructura del poder creado por los mismos hombres para realizar su derecho, personifica el orden jurídico nacional.

Heller señala el Estado es un ser al que forma la constitución, coincide con su organización en cuanto es producida mediante la actividad humana consiente. Desde este mirador tendremos que auxiliarnos de Acosta Romero que dice el Estados **“Es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen... fines mediante actividades concretas.”** (83)

Los elementos que podemos señalar de la anterior definición son:

Organización política soberana que en el caso de México se determina como pueblo mexicano y se constituye en una República representativa democrática y federal.

(83) Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. p.48

Es un territorio determinado es la realidad físico geográfico, la cual está integrada por Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interno.

Bajo un régimen jurídico el cual es una constitución Política y General. Independiente y con autodeterminación, por lo que se establece un Estado Federal e independiente de otras naciones y su forma de gobierno.

Con órganos de Gobierno que para el caso de nuestro país son tres poderes denominados Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Ejecutivo cuenta con órganos de administración, donde se establece la administración pública federal que ha tenido una evolución desde que México es independiente, los cambios son una **“simple agregación o desprendimiento de funciones de las estructuras anteriores.”** (84) La Constitución de Apatzingán contemplaba **“tres secretarías como era la de guerra, hacienda y gobierno, se mudaran cada cuatro años”** (85)

En el México independiente se tenían asignadas las Secretarías: **“Relaciones Interiores y Exteriores, Guerra y Marina, Justicia y Negocios Eclesiásticos y Hacienda”** (86)

(84) Material de apoyo al Curso de Derecho Burocrático. STPS. México, 1999.p. 14

(85) Apéndice, Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. p.280

(86) Material de apoyo al Curso de Derecho Burocrático. p.15

En treinta y dos años de existencia del Estado Mexicano no registro cambios de importancia en la estructura central de la administración pública, En 1853 se crea un quinto ministerio denominado de fomento, colonización e industria y comercio, con la idea de proporcionar el restablecimiento a las actividades económicas del país e impedir por la vía de la colonización que se tuviera pretextos para la anexión de nuevos territorios.

En 1891 se crea la Secretaría de Estado llamada de Comunicaciones y Transportes la cual obedecía a la estrategia de desarrollo adoptada por el Gobierno de Porfirio Díaz que buscaba facilitar la comunicación interna e externa de los mexicanos.

La Secretaría de Gobernación surgió al ser separada de las funciones del entonces Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores.

En 1905 se crea la octava Secretaría de Estado al desprender las funciones de justicia, de la instrucción pública que fue encargada además de la del Fomento de las Bellas Artes.

El Estado de servicio que surge a partir de la Constitución de 1917 que entre sus objetivos es proteger los derechos de los trabajadores y clase campesina, la impartición de la educación gratuita y la asistencia médico-social da pie a la creación de los departamentos del trabajo, agrario y de salubridad.

En la Constitución de 1917 se estableció que el titular del Poder Ejecutivo podrá contar con órganos técnicos distintos de las Secretarías de Estado a los cuales se les denominaba departamentos administrativos, cuya función primordial es auxiliar al Presidente de la República en aspectos técnicos de las tareas políticas, en el mismo año se crean los departamentos administrativos de contraloría, de abastecimientos generales y el de establecimientos fabriles y aprovisionamientos militares.

En 1923 se estableció el departamento de estadística, cinco años después como dependencia directa del Presidente de la República, el departamento de presupuesto.

Con la finalidad de cumplir con los fines políticos propuestos se estableció el Plan Sexenal y con este propósito se fortaleció al sector educativo al establecer el Departamento de Educación Física, se crearon los departamentos de Asuntos Indígenas, en el Sector Agropecuario el Departamento Forestal de Caza y Pesca, el Sector Salud se dividió en Departamento de Salubridad Pública y Asistencia Social e Infantil, se estableció el Departamento de Marina Nacional al desprender sus funciones de la Secretaría de Guerra y Marina.

En 1940 Manuel Ávila Camacho eleva a rango de Secretaría al Departamento de Marina Nacional, fusiona en una sola Secretaría los Departamentos de Salubridad Pública y Asistencia Social e Infantil.

Miguel Alemán en diciembre de 1946 crea las Secretarías de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa desprendiendo dichas funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y con la finalidad de establecer un mejor control sobre las adquisiciones y los contratos de obra a cargo de la Administración Pública Federal, establece la de Comunicaciones y Obras Públicas, asimismo crea la de Recursos Hidráulicos con las funciones que tenía hasta entonces la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Con Adolfo López Mateos se modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear una nueva dependencia denominada Secretaría de la Presidencia, así como un Departamento Administrativo que es el de Turismo, desprendiendo sus funciones de la Secretaría de Gobernación con el propósito de fomentar de manera más decidida esta importante fuente de recursos para el país. También transformo la de Bienes Nacionales en la de Patrimonio Nacional y dividió a la de Comunicaciones y Obras Públicas para establecer la de Comunicaciones y Transportes y crear la de Obras Públicas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala las Secretarías: Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Marina, Recursos Naturales, Energía, Economía, Agricultura, Comunicaciones y Transportes, Contraloría de Desarrollo Administrativo, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La Administración Pública Federal se rige de acuerdo a lo establecido en la Constitución General de la cual emana su Ley Orgánica.

En este orden de ideas habrá que considerar que **“El Estado Moderno Mexicano tiene su brazo ejecutor de sus decisiones fundamentales en el Gobierno, este es un complejo administrativo creado por los hombres para la atención y resolución de sus necesidades.”(87)**

El artículo 90 Constitucional señala que la Ley Orgánica que expide el Congreso definirá las bases generales para la creación de las Entidades Paraestatales.

La Administración Pública Federal son los órganos del Estado que dependen de manera directa o indirecta del Poder Ejecutivo, tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrolla el Poder Legislativo y Judicial.

Su acción es continua, permanente y persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.

Por lo que a los primeros se refiere se les denomina Trabajadores al Servicio del Estado, el régimen laboral aplicable para el conjunto de la Administración Pública Federal es el apartado A y el apartado B del artículo 123 Constitucional.

(87) Ovilla Mandujano, Manuel. Marco Teórico de discusión sobre el sistema político mexicano, México, San Cristóbal de las Casas Chiapas. p.14

Lo que resulta en términos generales distinto ya que el primero busca tener como fin el equilibrio de los factores de la producción y en el segundo obedece a la naturaleza de los servicios que dichas entidades realizan a favor de la comunidad lo cual es acorde con los fines de la función pública.

3.4 EL MUNICIPIO Y SUS TRABAJADORES A SU SERVICIO

Dentro de este contexto el derecho del trabajo manifiesta de nueva cuenta, una de las principales características como lo es la tendencia expansiva que tiende a regular cada vez más relaciones de trabajo con el cual se amplían y modifican el campo de acción de esta rama del derecho ya que para el caso que nos ocupa el presente tema a desarrollar es el Municipio Libre y sus trabajadores, para lo cual haremos una semblanza del Municipio y sus características principales y la forma de regir las relaciones laborales. A escala constitucional en el artículo 115 del mismo ordenamiento se encuentra el fundamento del Municipio Libre, al decir de Roberto Báez Martínez es una organización administrativa denominada descentralización regional.

Acosta Romero considera que el Municipio es una **“estructura...político-administrativa que actúa sobre una determinada superficie territorial en la que los administrados pueden intervenir en la elección o designación de los órganos del Gobierno local.”**(88) el primer Municipio fue fundado por Hernán Cortes en la Villa Rica de la Veracruz, un segundo fue establecido en Tepeaca.

(88) Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. p.341

De acuerdo a nuestra Constitución, el Municipio Libre es la división territorial que adoptan los Estados a su interior, así como su organización política y administrativa, gobernados por un ayuntamiento elegido mediante votación universal y secreta, se integra por el Presidente Municipal, regidores y síndicos.

Serán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley en materia municipal que expidan las legislaturas locales tendrán facultad de aprobar bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

Tendrán a su cargo servicios públicos como: Agua Potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, Mercados y Centrales de Abasto, panteones, rastro, calles, parque y jardines y su equipamiento, seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito. Pueden administrar libremente su hacienda, etc.

Los trabajadores y los municipios regirán sus relaciones laborales por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con lo dispuesto en el artículo 123 y leyes reglamentarias.

El Municipio en las Constituciones Centralistas de 1835 se hace mención de los Municipios, en las Leyes Constitucionales de la República de 1836 se establecían que los Ayuntamientos se elegirían popularmente, las bases orgánicas de la

República de 1843 determinaba el régimen municipal, la Constitución de 1857 reconoce la existencia del Municipio sin regularlo y ampliarlo, en el Estatuto provisional del Imperio Mexicano el territorio se dividía en departamentos y éstos a su vez en Distritos los cuales se integraban de municipalidades.

El Plan de Tuxtepec se reconoce que el poder municipal ha desaparecido, el programa del Partido Liberal plantea fortalecer el poder municipal y hasta el constituyente de 1916-1917 donde en el proyecto del artículo 115 constitucional tiene como fin fortalecer y establecer el Municipio Libre.

El Municipio es definido como cuerpo colegiado integrado por el Presidente Municipal, los Regidores, los Síndicos y Órganos Consultivos.

En términos generales las características de Municipio. Responde a la idea de una organización comunitaria, con Gobierno Autónomo que nace por mandato constitucional, el sistema jurídico Municipal se crea por el cuerpo legislativo de los Estados, estos no pueden dictar sus propias leyes. La Ley Orgánica Municipal es expedida por la legislatura local de cada Estado, tiene suprimida su potestad legislativa, disminuida y subordinada la potestad judicial. Es responsable fundamentalmente de la administración y gestión de los servicios públicos, todavía no conquista su autonomía económica. Cuentan con Jueces Municipales cuyas resoluciones están sujetas en su mayoría a la revisión del Tribunal Superior de Justicia en cada Entidad Federativa.

La relación Laboral de los trabajadores al servicio de los municipios inicia aunque de manera incipiente desde el establecimiento del artículo dos de la Ley Federal del Trabajo al establecer **“Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”**, se mencionan dos situaciones la primera que con la palabra estado se enmarca a los tres niveles de gobierno y por ende a los trabajadores a su servicio, la segunda que dichas leyes nunca se expidieron, dicha disposición desapareció del orden normativo.

Carlos Reynoso Castillo considera que la relación laboral del municipio y sus trabajadores son régimen de excepción, su evolución no para ahí, ya que ha generado estatutos y regulaciones especiales.

El artículo 115 Constitucional adiciona la fracción IX que decía **“Las relaciones entre los Estados y Municipios con sus trabajadores se rigen por las leyes expedidas por las Legislaturas Estatales con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias” (89)**

El artículo 2° transitorio del Decreto de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución decía **“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y leyes locales...”**

(89) Dívalos, José. Un Nuevo Artículo 123 sin Apartados. p.92

En este orden de ideas cabe hacer mención de que del plazo otorgado en el transitorio antes descrito se consideraba que en plazo de una año todas las entidades federativas deberían de cumplir con lo pactado situación que aconteció de manera lenta, por lo que se debe de considerar que la regulación propiamente dicha de los trabajadores al servicio de los municipios es relativamente reciente ya que en una posterior modificación que tuvo lugar en marzo 17 de el año 1987, se reacomodo en lugar de la fracción IX quedo la Fracción VIII en el artículo 115.

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

La exposición de motivos de la reforma de 1983 correspondió a Miguel de la Madrid Hurtado quien justificó su propuesta así: **“a fin de que tales trabajadores cuenten con una protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las constituciones locales y en las leyes estatales... deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores..., niveles de estabilidad laboral en el empleo, acceso a la función pública, protección al salario, seguridad social, inclusión de normas que garanticen eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones”(90)**

(90) Cit pos: Chariz Gómez, Roberto. Estudios de Derecho del Trabajo, Porrúa, 4a ed. México, 1997.p.127

Cabe hacer mención que antes de dicho proceso legislativo se emitieron ordenamientos jurídicos que incluí a trabajadores al servicio de las Entidades Federativas, Municipios, Organismos Públicos coordinados y descentralizados de dichos Estados los cuales son mencionados por Roberto Chariz Gómez en su obra Estudios de Derecho del Trabajo y señalamos los que consideran a los Municipios.

El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios, Organismos Públicos coordinados y descentralizados de carácter estatal publicado el 30 de agosto de 1939 en el Estado de México y reformado dicho ordenamiento el 23 de agosto de 1969.

Ley de los trabajadores al servicio del gobierno y Ayuntamientos del Estado de Colima, publicado el 19 de agosto de 1972.

Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, Municipios e Instituciones descentralizadas de carácter Estatal, publicado el 14 de mayo de 1975.

Ley para los Trabajadores al Servicio de los poderes del Estado y Municipios de Baja California Sur, publicado el 14 de diciembre de 1976 y modificado por última vez en 1983.

Ley de los Trabajadores al servicio de los poderes, Municipios, Instituciones Descentralizadas y Sociedades de Participación Estatal Mayoritaria del Estado de Tabasco publicada el 16 de abril de 1977, con reformas en agosto de 1984.

Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo, y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos descentralizados del Estado de Quintana Roo, publicado en junio de 1978.

Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, Municipios e instituciones Descentralizadas del Estado de Campeche publicada en 1979 y reformada en 1984.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios publicada en 1983.

Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y los Municipios de Guanajuato, publicado en 1984.

Ley Laboral de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala y sus Municipios publicada en 1984.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Aguascalientes y de sus Municipios, publicado en 1987.

Ley de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos Estatales y Municipales, así como los Organismos Descentralizados del Estado de Hidalgo publicado en 1987.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán publicada en 1987.

Ley de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas del Estado de San Luis Potosí publicada en 1986.

Habrá que hacer mención que los servidores públicos del ámbito federal, local y Municipal y demás Instituciones públicas a cargo de cualquier nivel de Gobierno que brinde servicios públicos, son la base y columna vertebral de toda administración pública ya que tiene conocimientos y experiencia, por ello es necesario que todos los trabajadores que tengan una relación de trabajo con alguna institución pública deben contar con instrumentos jurídicos que les garanticen a dichos trabajadores una seguridad jurídica.

Asimismo existe diversidad en el ámbito de aplicación de los instrumentos jurídicos emitidos por las legislaturas locales.

Con relación a los trabajadores al Servicio de los Municipios la regulación no es reciente ya que se comentaba que algunos Estados emitieron sus Estatutos jurídicos después de que en el ámbito federal hiciera lo propio.

Las Reformas Constitucionales de 1983 y 1987 quedaron establecidas que la regulación de los trabajadores al Servicio de las Entidades Federativas y de los Municipios se daría en términos de lo estipulado en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias.

Algunas disposiciones son en base a lo estipulado para trabajadores en general y trabajadores del Estado, algunos trabajadores municipales se ven beneficiados pero a la vez también se encuentran con problemas para ejercitar algún derecho ya que algunas normas se transcriben literalmente de la Ley Burocrática a las Leyes del Servicio Civil de las Entidades Federativas o los mencionados Estatutos Jurídicos.

José Dávalos comenta que la regulación de los gobiernos de las entidades federativas y sus Municipios son en sí reveladoras de la confusión normativa que priva en el universo de los trabajadores al servicio de los municipios, hay disparidad en los derechos que se consagran a este grupo de trabajadores y por ello el autor señala que: “El trabajo del hombre es uno sólo, su naturaleza es única y no puede variar por la finalidad a la que se destine” (91).

Esto nos lleva a la conclusión que debería existir criterios de unificación en la expedición de leyes del trabajo local aplicables a los trabajadores al servicio de los Municipios.

(91) Dávalos, José. Un Nuevo Artículo 123 Sin Acordados, p.112

3.5 LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA RELACIÓN LABORAL CON SUS TRABAJADORES

Antes de abordar el presente tema hablaremos de manera breve del Estado Federal Mexicano el cual está integrado por diferentes Entidades Federativas las cuales son miembros de una **“...República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”** (92) El origen histórico de nuestra forma de Estado es considerado de tipo complejo ya que su integración requiere de dos o más Estados que transfieran parte de sus facultades a una Entidad superior.

Cabe aclarar que el origen de nuestro federalismo ha causado discusión en su momento, algunos autores consideran que se debe a una imitación de la forma de Estado adoptado en la constitución de Norteamérica de 1787 o si se trata de una realidad política existente en la época anterior de la Independencia, lo que no podemos negar es la influencia que tuvo dicha Constitución en quienes participaron en la elaboración de nuestra Carta Magna de 1824, tomando como referencia lo acontecido en nuestro vecino del norte. Jorge Reyes Tayabas en su obra Derecho Constitucional señala lo siguiente: **“Que felizmente el pueblo tuvo un modelo que imitar en la República floreciente de nuestro vecinos del norte”** (93)

(92) Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2000, P.40

(93) Reyes Tayabas, Jorge. Derecho Constitucional Aplicado a la Especialización en Amparo, p. 43

Guillermo F. Margadant, considera factores que contribuyeron en la transición hacia la Independencia, el Federalismo Norteamericano, la ideología de la época de la iluminación y una manifiesta debilidad de España, y otros factores. Sin duda alguna al adoptar la forma de Estado Federal tuvo que haber influencia y factores que permitieran el nacimiento y la existencia del mismo en México, Estados Unidos de Norteamérica llega de manera evolucionada a dicho Federalismo, Independencia de las trece colonias, Confederación y Federalismo.

México llega al federalismo por la lucha existente contra el centralismo de España México es un Estado Federal, la estructura de división de poderes se traslada a cada uno de los Estados que integran la federación, de manera interna cada Entidad Federativa tiene su propia Constitución con la que se consagra la existencia, de sus órganos de representación. El desarrollo del derecho laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado en su ámbito Federal, Estatal y Municipal ha evolucionado de manera gradual.

José Dávalos considera que los Trabajadores al Servicio del Estado no fueron incluidos en el texto original del artículo 123 Constitucional, Carlos Castillo Reynoso considera que se proponía “Una unidad normativa que como conjunto homogéneo pretendía regular las relaciones de producción en su conjunto sin hacer distinción de las características que tuviera el trabajador público o privado.” (94)

(94) Reynoso Castillo, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. p. 39

En este orden de ideas, las Entidades Federativas a partir de junio de 1917 expedieron un sin número de disposiciones las cuales duraron hasta enero de 1929, lo anterior era para trabajadores del sector privado. Raúl Limón López, dice **“El primer intento que de alguna manera enmarca el servicio público de las administraciones locales en México fue el 31 de junio de 1923 en manos del gobernador de San Luis Potosí, quien definió al servicio civil como el trabajo desempeñado por los empleados nombrados en las oficinas dependientes del estado y sus municipios.”(95)**

Algunas legislaturas locales en uso de sus facultades concedidas en el preámbulo del multimencionado artículo 123 en su versión original, al expedir las leyes respectivas del trabajo se ocuparon de las relaciones laborales de los trabajadores a su servicio dichos Estados fueron Chiapas, Chihuahua y Aguascalientes.

A partir de 1929 dichas disposiciones dejarían de tener vigencia debido a la Ley Federal del Trabajo que estableció la expedición de leyes del Servicio Civil situación que no aconteció y que debería de favorecer a los burócratas, existió un acuerdo que para efectos de este tema sirve como referencia de la evolución de los derechos de los trabajadores del Estado publicado en 1934 para trabajadores del Poder Ejecutivo Federal, se pretendía crear una comisión de servicio civil, 1935 se presentó proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, cada dependencia federal habría de tener una comisión de servicio civil.

(95) Limón López, Raúl. El Servicio Civil en México, Revista Laboral, año VIII, número 91, 2000. p.49

A este respecto Miguel Cantón Moller, nos indica que en los puntos de dicho acuerdo se trataba “De equiparar los derechos de los servidores públicos a la de los trabajadores en general.” (96)

El Estatuto Jurídico de 1938, y el de 1941 ampliaba su ámbito de aplicación a trabajadores de los Poderes de la Unión Federal, Distrito Federal y Territorios.

Roberto Charis Gómez en su obra estudios de derecho del trabajo cita lo siguiente:

Estatuto Jurídico de los trabajadores al Servicio del Estado de Veracruz, se incluye a trabajadores estatales de los Poderes Locales.

Nuevo León en 1948 publicó su Ley del Servicio Civil dicha Ley reformada en 1984 en atención a las Reformas Constitucionales de 1983.

El Estado de Morelos publicó su Ley del Servicio Civil en 1957 y la reformó en 1974, la entidad Federativa de Chiapas publicó su Ley del Servicio Civil en el mismo año que en la Entidad Federativa antes mencionada y reformada en 1974.

Ley del Servicio Civil para los empleados del gobierno del Estado de Oaxaca, publicada el 28 de diciembre de 1963.

Ley número 40 del Servicio Civil para el Estado de Sonora publicada en 1977 y reformada en 1983.

Ley del Servicio Burocrático del Estado de Tamaulipas publicada en 1986.

Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila de 1972.

(96) Cantón Moller, Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático .p. 73

Código Administrativo de las Relaciones del Estado de Chihuahua con sus Trabajadores publicado en 1974.

Ley de los trabajadores al servicio de los tres poderes de Durango publicada en 1980.

Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero de 1988.

Ley de los trabajadores al Servicio del Estado de Puebla.

Cabe hacer mención que las demás Entidades Federativas citadas en el tema de los Municipios y sus trabajadores incluyen a los trabajadores al servicio de dichas Entidades Federativas, lo anterior es en atención a que dichas leyes burocráticas amplían su ámbito de aplicación.

Anteriormente ya se mencionaba de la adición del apartado "B" al artículo 123, así como de las modificaciones que ha tenido dicho apartado que con ello se pretende dar mayor seguridad jurídica a trabajadores al Servicio de Estado.

En atención a la reforma de fecha 3 de febrero de 1983 en la cual se modifica la Constitución y estableciendo primeramente en el artículo 115 que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus municipios se regirán por leyes que expidan las legislaturas locales con atención a lo dispuesto en artículo 123 y sus leyes reglamentarias.

A partir de 1987 el artículo 116 en su fracción V establece lo siguiente "Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las

leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.” Lo anterior explica la diversidad de leyes que regulan las relaciones laborales de las Entidades Federativas.

De lo anterior podemos afirmar que las modificaciones Constitucionales a los artículos 115 y 116 en sus respectivas fracciones que otorgan facultades a las legislaturas locales para legislar en materia de trabajo burocrático a permitido que cada una le de un trato distinto.

Atendiendo a diversas ideas como son la de Ley de servicio civil, Ley de trabajo, Ley Burocrática o Estatuto que permite dar seguridad jurídica a dicho grupo de trabajadores, algunas leyes independientemente de la denominación amplían su campo de aplicación y otras las limitan, asimismo unas retoman lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, otras lo hacen con atención a la Ley Federal del Trabajo en algunos aspectos, lo anterior implica que no exista una unificación de criterios, que deban de sujetarse las legislaturas locales al momento de expedir , una ley de trabajo burocrático.

Por lo anterior existen normas que le dan trato distinto a una misma situación como por ejemplo la Ley del Servicio Civil del Estado de Michoacán concede más viabilidad de poder ejercer dicho derecho ya que dice en su fracción III del artículo 71 de la Ley en comento que la **“La huelga deberá de tener por objeto: Exigir de la autoridad que corresponda el cumplimiento de las condiciones de**

trabajo; y...”, la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas establece en sus artículos del 90 al 104, los mismos lineamientos que la Ley Burocrático por lo que dicho derecho es una utopía.

El concepto de trabajador y de Instituciones Públicas de Gobierno que contiene la Ley de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones públicas del Estado de San Luis Potosí, deberían de ser los más apropiados para todo aquel trabajador al servicio del Estado en sus tres niveles de gobierno.

3.6 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Las tareas del Gobierno del Distrito Federal se llevan a través de todo un conjunto de órganos institucionales coordinados, formando una maquinaria administrativa que coloca al Gobierno en acción a fin de llevar a cabo su tarea de integración social y distribución de recursos solucionando las demandas colectivas, a través de los trabajadores a su servicio.

A escala constitucional el Distrito Federal tiene gobierno local y sus bases constitucionales son los artículos 42, 43, 44, y 122, el tercero establece la naturaleza jurídica del Distrito Federal y el último indica a cargo de quien se encuentra el gobierno del mismo.

La Administración Pública esta a cargo de El Jefe de Gobierno y es Centralizada, Desconcentrada y paraestatal, donde la primera se integra por las Dependencias y los Órganos desconcentrados, las dependencias son; Secretarías, Procuraduría

General de Justicia, Oficialía Mayor, Contraloría General, Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Los Órganos Desconcentrados son aquellos órganos políticos administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno a los que se les conoce como delegaciones y órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados a él o a la dependencia que determine.

La Administración Pública paraestatal integra el conjunto de entidades que son los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos. En este orden de ideas, Metro, Sistema de Transporte Eléctrico y colectivo, Planta de Asfalto, pertenecen al sector paraestatal.

Se define a la Administración Pública “Como el sistema dinámico integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes... gobiernan una sociedad políticamente organizada.” (97) Dicha definición incluye elementos como recursos humanos, económicos, técnicos, normas por las cuales los representantes del Gobierno deberán conducirse.

(97) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública, Una Porrúa, México 1988...P.27

Los constantes cambios que sufre la Administración Pública nos lleva a mencionar de manera breve los antecedentes, los Distritos Federales son una estructura política y administrativa establecida en los Estados con régimen Federal.

El Distrito Federal desde el México independiente, los Poderes de la Unión se asentaron en la Ciudad de México, tenía una tradición como sede de Gobierno, comercio principal, de la cultura y otras manifestaciones sociales.

La Ciudad de México fue regida, por la Administración Virreinal Española y estuvieron vigentes, las leyes españolas desde 1521a la consumación de la independencia de 1821.

El concepto del Distrito Federal para el Gobierno de la Ciudad de México se inicia con el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de 1824.

Que conforme a lo dispuesto en la fracción XXVIII, del artículo 50 de dicho Código Político otorga facultades al Congreso de la Unión para elegir el lugar donde tuvieran su residencia los supremos Poderes de la Federación.

La Ciudad de México comprendía un círculo de 8,800 metros de radio y se conformaba con las Municipalidades de Coyoacan, Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan.

En 1861 el Distrito Federal se dividió en la Municipalidad de México y los Partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya.

A la expedición del Estatuto provisional del Imperio Mexicano el Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México.

Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal éste fue dividido en trece Municipios que son México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacan, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa, Venustiano Carranza en su proyecto de reformas a la Constitución de 1857 propuso anexar al Distrito Federal los Distritos siguientes: Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlan y parte de Tlalnepantla, dicha inici: no fue aceptada.

En abril de 1917 se expidió la Ley de Organización del Distrito y territorios federales.

Para 1928 se reformó la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, para suprimir el régimen Municipal en el Distrito Federal y encomendar el Gobierno de su territorio al Presidente de la República, creando en esa misma fecha y con jurisdicción en las antiguas municipalidades 13 delegaciones.

En la Ley Orgánica del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941 ya sólo aparece como parte de la entidad; la Ciudad de México, Gustavo A. Madero,

Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacan, Villa Álvaro Obregón, la Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tlahuac.

La Ley Orgánica de 1978 desapareció la Ciudad de México, como estructura de Gobierno dentro del Distrito Federal y estableció 16 Delegaciones que son las que actualmente conforman el Distrito Federal, agregando a las anteriores la Benito Juárez, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza. Y Miguel Hidalgo.

Cabe hacer mención que de 1924 a 1928 convivieron autoridades federales y municipales, salvo en el periodo de las Constituciones Centralistas.

Asimismo se establece que el Gobierno del Distrito Federal queda a cargo de los Poderes de la Unión y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local siendo dichas autoridades locales en el Distrito Federal; Asamblea Legislativa, Jefe del Gobierno del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, donde el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano del ejecutivo y la administración pública del Distrito Federal y en relación con los trabajadores al Servicio del mismo habrá que señalar lo siguiente:

- A) Al Congreso de la Unión le corresponde expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal**
- B) Al Poder Ejecutivo a cargo del Presidente de la República le corresponde proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expide el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.**

C) El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal tiene por objetivo establecer las normas fundamentales de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal y determina su personalidad jurídica patrimonio y órganos de Gobierno sujetándose a lo siguiente:

- **La Asamblea Legislativa del Distrito Federal es la facultada para legislar en materia de Administración Pública del mismo la cual establecerá su organización y asignación de facultades para el despacho de los asuntos del orden administrativo a cargo del Jefe de Gobierno, hacia los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales conforme a lo estipulado en el Estatuto de Gobierno. En materia de relaciones de trabajo el Oficial Mayor es el competente para el despacho de la Administración y Desarrollo de Personal, en la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal de acuerdo a lo estipulado en artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.**
- **El Jefe del Gobierno del Distrito Federal tendrá la obligación de promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, asimismo deberá de proveer en la esfera administrativa para su exacta observancia mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos de las leyes que expida dicha Asamblea Legislativa.**

Cabe hacer mención que los titulares de los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos a partir de 1997 en forma universal, libre, secreta y directa.

La administración Pública del Distrito Federal se integrará con base en un servicio público de carrera que se sujetará a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo y eficacia, de lo anterior se deriva la Ley del Servicio Civil de Carrera la cual es para personal denominado de estructura, asimismo se contempla la participación de trabajadores de base en dicho Servicio Civil de Carera con la condicionante de que solicite licencia sin goce de sueldo a su plaza de base por el tiempo que dure en dicha función, asimismo dicho personal se considera de confianza.

El Gobierno del Distrito Federal tiene relación con diez Sindicatos mismos que a continuación se indican los cuales influyen en la Administración Pública:

- 1.- Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, en el año de 1998 contaba con 108,497 trabajadores de base activos, cabe aclarar que a la fecha dicha suma ha ido en disminución, ya que el Gobierno del Distrito Federal ha incumplido en lo estipulado en el artículo 62 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de sus lineamientos que han emitido en su momento para el otorgamiento de plazas de base, a cambio ha ido otorgando plazas de base por compromisos políticos pero a la vez va restringiendo los derechos laborales que deberían de tener todo aquel trabajador que llegue a ocupar una plaza de base.**
- 2.- El Sindicato de la Corporación Mexicana de Impresión al mismo año cuenta con 15 trabajadores de base activos.**
- 3.- El Sindicato del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que cuenta con 560 trabajadores de base activos.**

- 4.- El Sindicato del Sistema de Transporte Colectivo Metro que tiene 10,353 trabajadores de base.
- 5.- El Sindicato de Trabajadores del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que cuenta con 2,091 agremiados de base.
- 6.- El Sindicato del Sistema de Transporte Eléctrico que tiene 2,245 trabajadores de base que cotizaban a dicha organización en 1998.
- 7.- El Sindicato de la Dirección General de Justicia del distrito Federal que cuenta con 452 trabajadores de base.
- 8.- El Sindicato de Anales de Jurisprudencia que cuenta con 24 trabajadores de base activos al año de 1998.
- 9.- El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud que cuenta con 10,554 trabajadores para el Distrito Federal al año de 1998.
- 10- El Sindicato Nacional de Trabajadores del D.I.F. que cuenta con 3,504 trabajadores de base para el Distrito Federal.

Estos Sindicatos se administran con seis Condiciones Generales de Trabajo y un contrato colectivo de trabajo, sobresaliendo el primero que actualmente tiene 40 secciones sindicales y es con el que se tiene mayor contacto con los titulares de la Administración Pública, además es titular de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.

Por lo que se considera que dicho sindicato debe de estar presente en la vida moderna del Gobierno del Distrito Federal y seguir siendo actor importante en los servicios que se brindan a la ciudadanía con la intención de corregir errores y

formando una verdadera ética los trabajadores y autoridades, tiene existencia y soporte legal esta organización por lo que debe de reconocerse su presencia.

El Gobierno tiene como objetivo principal el dotar de servicios prioritarios para la vida de esta gran Ciudad tan variadas como agua potable, drenaje, limpia, alumbrado público, servicios médicos, impartición de justicia, protección social, etc. Los cuales no pueden dejar de prestarse por lo que de ello debe de derivar respecto a los ordenamientos que rigen las relaciones laborales del titular del Gobierno y sus trabajadores, como lo son la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, y las Condiciones Generales de Trabajo.

El Estatuto de Gobierno, establece que **“Las relaciones de trabajo entre el gobierno del Distrito Federal, y sus trabajadores, se regirán por lo dispuesto en el apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley que el Congreso de la Unión emita sobre la materia.”(98)**, el Estatuto establece la obligación del Jefe de Gobierno cumplir y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión como la Ley Burocrática, en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece que el Jefe de Gobierno se auxilia en Oficialía Mayor, a efecto de intervenir en la formulación de Condiciones de Trabajo, difundirlas y vigilar su aplicación.

(98) Artículo 13, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Designar o remover a quien deba representar al Distrito Federal ante las comisiones mixtas de escalafón, higiene y seguridad.

El Reglamento Interior de la Administración Pública de Distrito Federal establece que la Dirección General de Administración Desarrollo de personal y Servicio Público de Carrera, quien tramita la terminación de los nombramientos de base, para resolución del Oficial Mayor, analiza y controla el número de plazas y nivel salarial del personal de base, participa en la formulación de las condiciones de trabajo, y las difunde entre el personal y vigila su cumplimiento.

3.7 LEY FEDERAL DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Dicho ordenamiento es reglamentario del apartado B del artículo 123 Constitucional, establece el marco jurídico en el que se deben de desarrollar las relaciones laborales entre el titular de una dependencia de gobierno y sus trabajadores.

En este orden de ideas tenemos que **“Todas las leyes que emanan de la Constitución por cuanto que su ajuste a los textos constitucionales es la condición que las convalida o legitima..., y las leyes que llamamos reglamentarias, por ocuparse de dar a alguna disposición constitucional el desarrollo o complementación que resulta necesario para su debido o mejor acatamiento en la practica.”(99)**

(99) Reyes Tayabas, Jorge. Derecho Constitucional Aplicado a la Especialización en Anuario, p. 50

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado desarrolla el contenido del apartado "B" del artículo 123 de nuestra Constitución para su debido cumplimiento en la vida diaria, así mismo contiene una serie de disposiciones que al decir de Alberto Trueba Urbina, **"Son Garantías sociales mínimas, por lo que la voluntad de las partes es ineficaz para modificar o alterar las disposiciones de tal ordenamiento, en perjuicio de los trabajadores..."**

La Ley en comentario establece el marco jurídico en el que deben desarrollarse las relaciones laborales entre el titular y sus trabajadores, se estructura con diez títulos, da soporte a la organización colectiva de los trabajadores y a las Condiciones Trabajo tema que trataremos más adelante con mayor amplitud.

Para José Dávalos **"Los derechos de los trabajadores en general están por encima tanto en número como en calidad de los derechos laborales del sector público" (100)**. Este mismo autor manifiesta que dicha ley es limitativa ya que su campo de aplicación se limita a la relación de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y algunos organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicio público.

Para Miguel Cantón Moller en su obra Derecho del Trabajo Burocrático considera que esta ley tiene buena técnica en lo que se refiere a redacción, pero que presenta muy poca diferencia con el Estatuto Jurídico.

(100) Dávalos José, Un Nuevo Artículo 123 sin Acordados, 3ª Edición, Porrúa, México, 1998.P.5

En el ámbito de aplicación de esta ley la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que dicho artículo es inconstitucional en cuanto incluye organismos descentralizados y organismos similares que tengan a su cargo función de servicios públicos, ya que el apartado B se refiere únicamente y exclusivamente a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión del ámbito Federal, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Juan Francisco Arroyo Herrera considera que es una ley eminentemente proteccionista al manifestar lo siguiente “El hecho de que no se contenga ningún capítulo en que establezcan sanciones preventivas para reducir los vicios y prácticas que enturbian el buen funcionamiento de la administración pública federal.” (101) Existe una medida extrema como el cese del trabajador por alguna de la causal establecida situación no previene sino corrige.

Por lo tanto se considera que esta ley se puede dividir para su estudio y comprensión en, Derecho Individual, Colectivo y Procesal del Trabajo, los cuales iremos comentando a grandes rasgos. La legislación burocrática es resultado diversos factores que se han conjugado en la vida del Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores entre ellos se considera los reclamos justos de dichos trabajadores al exigir estabilidad en su trabajo, salarios justos y el derecho a la seguridad social.

(101) Arroyo Herrera, Juan F., Régimen Jurídico del Servidor Público, 3ª Edición, Porrúa, México, 2000.P.6-7

Lo cual hasta la fecha a quedado plasmado en dicha ley, aunque cabe aclarar que en el caso particular del Gobierno del Distrito Federal a diario tiene que luchar por el respeto a dicha ley a sus respectivas condiciones de trabajo, tema que trataremos más adelante.

Roberto Charis Gómez considera que dicha ley carece de la profundidad que orientan los principios del derecho del trabajo mexicano y sus fines y objetivos son limitados por la situación de que el Estado-patrón cumple una función pública, pero ello no justifica bajo ningún argumento que el trabajador carezca de ciertos derechos fundamentales como lo es la libertad sindical y la huelga.

En relación con el Derecho Individual del Trabajo burocrático se establece el concepto de trabajador y las formas con las que se adquiere la calidad de trabajador al servicio del Estado, así mismo se refiere a la estabilidad laboral, exclusión de los trabajadores de confianza, edad mínima de admisión al trabajo en el gobierno, descanso semanal, días de descanso obligatorio, vacaciones, salario, aguinaldo, cese.

Respecto al Derecho Colectivo del trabajo burocrático se integra de manera tridimensional con características especiales en lo que se refiere a la sindicalización, la negociación colectiva y la huelga.

El Derecho Procesal burocrático, propiamente habla de Autoridades jurisdiccionales, juicio previo, salas auxiliares, caducidad.

El artículo 1° de dicha ley establece se tiene que dar cumplimiento exacto y puntual a lo establecido en la misma, especifica el ámbito de la competencia se determina para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión Federales y del Gobierno del Distrito Federal, el cual está integrado por el Jefe de Gobierno, Tribunal Superior de Justicia y Asamblea Legislativa, donde el primero tendrá a su cargo el órgano del ejecutivo y la administración pública del Distrito Federal, el segundo imparte justicia y el tercero elabora leyes locales.

El artículo 2 de la Ley Burocrática dice “..., La relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio...”, a este respecto Alberto Trueba Urbina critica el hecho de que la relación jurídica se establezca con el titular ya que dice que éste es representante del órgano estatal y concluye que la relación debe establecerse entre dicho órgano estatal y el trabajador.

En este orden de ideas Juan Francisco Arroyo Herrera considera que dicho artículo presenta una falla técnica en su redacción, ya que el termino titulares obedece más a ser consecuente con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que con la materia laboral.

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

El Maestro José Dávalos considera que la importancia radica en que el trabajador cuente con un nombramiento o se encuentre incluido en las listas de raya.

Lo anterior nos lleva a comentar los aspectos más relevantes del nombramiento contenidos en dicha ley, dicho documento deberá ser expedido por el funcionario facultado para extenderlo o que lleguen a estar incluidos en la lista de raya de trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo, consideramos lo anterior como contradictorio ya que se dice que la relación de trabajo es establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio.

En la actualidad hay trabajadores eventuales ordinarios y extraordinarios, los cuales son contratados por tiempo fijo o por obra determinada, y al respecto existen laudos emitidos por el Tribunal de Arbitraje que reconoce que los trabajadores a lista de raya, aunque temporales son empleados de base.

Cabe aclarar que los trabajadores temporales son aquellos que sustituyen a un trabajador por un tiempo determinado, respecto a los trabajadores a lista de raya se les considera de base argumentando que no están comprendidos en el catalogo de los empleos de confianza, por lo anterior consideramos que los trabajadores al Gobierno del Distrito Federal denominados eventuales, ordinarios y extraordinarios deberían de gozar de los derechos que tienen los trabajadores de base ya que se ha desaparecido las listas de raya de los trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo y a cambio se realizan contratos

individuales de trabajo precarios y con muchas limitaciones.

El artículo 5 determina quienes son trabajadores de confianza y en relación con el artículo 7 dice que al crearse categorías o cargos que no estén comprendidos dentro de la clasificación que se realiza la disposición legal que lo crea deberá de determinar su calidad de trabajador, el artículo 8 excluye de su ámbito aplicación a los trabajadores de confianza. A este respecto Baltazar Cavazos Flores considera que el Estado enumera cuanto le viene en gana una serie de cargos que se deben de considerar de confianza y dice:

“Que aunque los puestos por disposición de ley se consideren de confianza lo que importa siempre será la naturaleza de las funciones que se desempeñen...” (102)

Consideramos que tal situación que plantea dicho autor es la que debería de prevalecer ya que en la actualidad ya no tanto al crearse los cargos sino de que manera unilateral el Gobierno del Distrito Federal, cambian los códigos de puesto de base por códigos de puesto de confianza y en algunos casos se les deja con el dígito de alguna sección sindical perteneciente al Sindicato, el cambio de códigos trae como consecuencia la eliminación de algunos derechos como la entrega de vestuario administrativo, de campo, lluvia, invierno y equipo de seguridad para ello emite lineamientos en los cuales se determina quienes tienen derecho.

(102) Cavazos Flores, Baltazar. Los Trabajadores de Confianza. Edit. Trillas, México, 1997: 38

En este orden de ideas en el Gobierno del Distrito Federal existe la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual contiene una serie de cargos que pueden ocupar servidores públicos como personal de confianza dichos puestos son los siguientes: Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Unidad Departamental, Personal de Enlace, Líder Coordinador de Proyectos, Cargos de Libre designación (existe un comité que decide los anteriores), cargos de estructura con nivel de mandos medios y de manera excepcional de mandos superiores y cualquier cargo homologo.

Se pretende para dichos trabajadores brindarles estabilidad y seguridad administrativa en el cargo por lo que en este aspecto sólo existe una causa justa para terminar la relación jurídica sin que se tenga derecho a reclamar y lo anterior es por motivo presupuestal, se les otorga el derecho de recurrir ante el Oficial Mayor mediante el recurso de inconformidad y posteriormente ocurrir al juicio de nulidad contra actos que los excluya, límite del beneficio de la estabilidad, de promoción y ascensos de vacantes, resultado de la evaluación, baja del servicio público, la que niegue el ingreso a dicho servicio público de Carrera.

Como podemos observar dicha ley consagra más derechos a este grupo de trabajadores y amplía el catalogo contenido en el artículo 5 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Asimismo en dicha ley se contiene el aspecto relativo a la inamovilidad que se concede a los trabajadores de base al servicio del Estado, la cual se adquiere

después de seis meses de trabajo sin nota desfavorable en su expediente, se dice que esta figura se asimila a la estabilidad absoluta, la cual solamente dejará de existir si hay una causa justa para dar por terminada la relación laboral sin responsabilidad para el Estado.

En este orden de ideas el termino estabilidad laboral según el diccionario jurídico mexicano dice que **“Es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrón 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”**

A este respecto Carlos Reynoso Castillo dice que los doctrinarios en la materia hacen una clasificación de la estabilidad en absoluta y relativa, en la primera se requiere que sea el trabajador quien incumpla y el patrón tenga una causa justa para despedirlo sin responsabilidad para él, en la segunda dicho autor considera que hay quienes al hablar de estabilidad relativa hacen la distinción de propia e impropia donde la estabilidad relativa propia obedece a la **“Reintegración del trabajador a su puesto, no necesariamente es la consecuencia de la no-observancia por parte del empleador de las condiciones de fondo y forma del despido...”(103)**

(103) Reynoso Castillo, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Ed. Porrúa, México, 1999.P.95

La segunda se distingue por que el empleador da por terminada la relación laboral sin causa justa y la consecuencia va en el sentido de un aumento en la indemnización, tal situación es más desfavorable para el trabajador ya que la cantidad que se reciba por dicho concepto momentáneamente soluciona sus problemas económicos pero después el costo es más grande para el trabajador, en la Legislación Burocrática se señala como un principio la inamovilidad del trabajador de base, la cual de manera inicial se sujeta a seis meses de servicio sin nota desfavorable dejando para el patrón-Estado que debe existir una causa justa para despedirlo sin responsabilidad para el mismo.

A este respecto José Dávalos considera que los trabajadores al Servicio del Estado "**Están más cerca del concepto de estabilidad absoluta**" (104), cabe hacer mención que la inamovilidad opera única y exclusivamente para el personal de base.

En el artículo 8 se hace mención de que se excluye del campo de aplicación de dicha ley a los miembros del ejército, armada nacional, personal militarizado, miembros del servicio exterior mexicano, personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras, personal que preste sus servicios mediante contrato civil, personal sujeto al pago de honorarios.

(104) Dávalos José, Un Nuevo Artículo 123 sin Aperturas, 3ª Ed. Porrúa, México, 1998. P. 58

Respecto al personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras tenemos que los custodios considerados como personal de confianza, en los centros de readaptación social llamados reclusorios se comete el error de considerarlos de confianza y quedan excluidos doble vez, ya que por un lado se les excluye por ser personal de confianza y por ser personal de vigilancia de los establecimientos antes mencionados, es contradictorio ya que algunos trabajadores que tienen el nombramiento de custodios se les aplica dígito sindical y por lo tanto gozan de los derechos contenidos en esta ley y en las Condiciones y a otros simple y sencillamente se les excluye de los beneficios que otorga la ley en comento sin que exista justificación alguna para que se de esa situación.

Otro de los principios contenidos en dicha ley es el principio de irrenunciabilidad a los derechos contenidos en dicha normatividad y en las Condiciones Generales de Trabajo que son en favor de los trabajadores de base al servicio del Estado.

Para Alberto Trueba Urbina los derechos contenidos en la ley son garantías mínimas para trabajadores de base. En situaciones no previstas en esta ley existe la supletoriedad en un orden jerárquico que es el siguiente Ley Federal del Trabajo, Código Federal de Procedimientos Civiles, Leyes del Orden Común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.

Otro aspecto interesante de la ley en lo relativo a la edad mínima que se debe tener para ser sujeto de dicha ley a este respecto se señala en el artículo 13 que es de más de 16 años para que tenga la capacidad laboral en lo que se refiere a

menores de edad, el artículo 14 fracción II, consideramos que es contradictorio con el artículo antes comentado, ya que en éste se señala que serán condiciones nulas y no obligarán a los trabajadores en labores peligrosas o insalubres o nocturnas y señala para menores de 16 años por lo que la capacidad laboral se tendrá entendida para menores de edad con más de 16 años.

El descanso semanal se refiere al derecho del trabajador a descansar un día por cada seis de trabajo, para trabajadores al servicio del Estado existe un **“Acuerdo por el que se establece la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, Dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.” (105)**

Se establecen de preferencia los días de descanso semanal sean continuos en sábado y domingo con goce integro de su salario y quienes trabajen como jornada normal de cinco días e incluyan el día domingo como parte de la misma tendrán derecho a una prima que consiste en un 25% adicional sobre el monto de su salario.

El descanso obligatorio establecido en el artículo 29 de dicha ley se deberá señalar en el calendario oficial, además se incluye los que contempla la Ley Federal del Trabajo en su artículo 74.

(105) Diario Oficial de la Federación 28 de diciembre de 1972.

Los días mencionados en el artículo antes citado son: 1° de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1° de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre, 1° de diciembre en cada cambio de Poder Ejecutivo Federal y 25 de diciembre, a este respecto se otorga por costumbre días de descanso como los de semana santa, el día de muertos. Asimismo en el Gobierno del Distrito Federal se llegan a otorgar como días obligatorios de descanso los que el Sindicato llegue a negociar para celebrar aniversarios sindicales, día de las madres, festividades religiosas como peregrinación; aunque dada la situación económica algunos trabajadores asisten esos días a trabajar por el pago de tiempo extraordinario ya que representarían menos ingresos para el trabajador.

Los trabajadores al servicio del Estado tienen derecho a dos periodos vacacionales de manera anual, la autoridad correspondiente al inicio de año presenta un programa de vacaciones en el cual el trabajador elige a su conveniencia y la autoridad tiene que revisar y aprobarlo de manera escalonada con la finalidad de evitar que todo un grupo de trabajadores tome sus vacaciones en un mismo periodo lo cual ocasionaría la suspensión del servicio.

Los trabajadores que realicen labores consideradas de campo tendrán derecho a un tercer periodo vacacional de manera anual, en los dos primeros periodos se tiene derecho a una prima, del 30% sobre su salario y en el caso del 3° periodo no existe tal prima, dichos periodos consisten de 10 días hábiles cada uno, los cuales se reparten de manera semestral o trimestral, dependiendo de quien haya uso de sus vacaciones obedece a que cuenta con otro periodo.

Lo anterior desvirtúa los fines de las vacaciones que son la recuperación del esfuerzo físico, la fatiga, el cansancio, la convivencia familiar, debido a la insuficiencia del pago de vacaciones o en su caso el bajo porcentaje de la prima respectiva no permite un descanso decoroso.

Respecto al salario Carlos Reynoso Castillo dice que el **“Sueldo o salario es la cantidad asignada en los tabuladores regionales, que se debe pagar al trabajador del Estado, a cambio de los servicios prestados.” (106)**

Con relación al salario se le llama también, asignación, compensación, pago, remuneración, asimismo las características del sueldo o salario son:

- Es el pago que recibe el trabajador por los servicios prestados.
- Cantidad de dinero asignada en los tabuladores regionales para cada puesto.
- Uniformidad de salario, la cual debe presentarse en cada uno de los puestos consignados en el catalogo general de puestos del Gobierno
- El salario será fijado en el presupuesto de egresos respectivos
- Existe imposibilidad de disminuir el salario durante la vigencia de dicho presupuesto, los pagos deben hacerse en moneda de curso legal o en cheques.

- El lugar de pago será donde el trabajador preste sus servicios.

Respecto a estas dos últimas características el Gobierno del Distrito Federal violenta la legislación al tratar de implantar el pago por medio de tarjetas de débito, donde el trabajador a futuro tendrá que pagar los servicios bancarios, así como asistir a cajeros automáticos en cualquier horario.

El mismo autor antes citado considera como complemento al salario las siguientes prestaciones: se le otorga al trabajador una cantidad por concepto de quinquenio el cual debe de ser actualizado cada cinco años hasta llegar a veinticinco años de servicio, de igual manera será fijado en el presupuesto de egresos correspondiente y es una cantidad mínima de:

\$ 3.66	—— (TRES PESOS 66/100 M.N.) por día	quinquenio
\$ 2.16	—— (DOS PESOS 16/100 M.N.) por día	despensa
\$ 6.64	—— (SEIS PESOS 64/100 M.N.) por día	apoyo de traslado
\$ 2.00	—— (DOS PESOS 00/100 M.N.) por día	ayuda para el gasto familiar
\$ 2.70	—— (DOS PESOS 70/100 M.N.) por día	previsión social múltiple

Cabe hacer mención que en relación en el apoyo a los trabajadores en el traslado de su domicilio a su centro de trabajo, es el único concepto que puede variar en el sentido de que son dos días de salario mínimo burocrático. Como podemos ver el complemento al salario en lo que se refiere a los conceptos antes mencionados consideramos que no es suficiente ya que no cubre realmente los fines para los que fue creado.

Anteriormente se tenía el pago de un sobresueldo, así como compensaciones adicionales por servicios especiales lo cual fue sustituido por una iniciativa que fue conocida como compactación salarial y publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de 1984. A este respecto actualmente se esta en reuniones de trabajo para la revisión de las Condiciones Generales de Trabajo y el Gobierno del Distrito Federal propone compactar las prestaciones de los trabajadores al salario a efecto de que supuestamente los trabajadores se vean beneficiados en sus salarios.

Asimismo el aguinaldo es considerado como una compensación anual sin deducciones de ningún tipo, se considera dicha prestación por cuestiones culturales que se otorga a fin de año, lo cual no permitiría llevar a cabo con el salario que se obtiene de manera semanal o quincenal, las celebraciones de fin de año, cabe hacer mención que a partir del año 2003 dicha prestación será grabada con impuestos.

También habrá que considerar respecto a este concepto lo siguiente: es un derecho anual, comprendido en el presupuesto de egresos, debe cubrirse en dos partes un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero, deberá ser el equivalente a 40 días de salario cuando menos, sin deducción alguna, se fijan las normas que rige el procedimiento para el caso de trabajadores que hubiesen prestado sus servicios menos de un año, se le deberá hacer entrega al trabajador de manera proporcional.

Otro concepto relevante en la presente ley es el de la figura jurídica denominada cese, que se utiliza para dar por terminado los efectos del nombramiento de un trabajador que en la mayoría de las veces resuelve de manera unilateral la autoridad según en ejercicio de sus atribuciones como resultado de algunas de las causales contenidas en la ley.

Algunos autores consideran que la anterior figura es el equivalente al despido, lo que es cierto es que es un mecanismo que permite terminar con el vínculo laboral, debe estar sujeto a las causales previstas como son la renuncia, muerte del trabajador, abandono de labores, abandono del trabajo, faltas injustificadas en las labores, repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, falta a la atención de personas o que pongan en peligro la salud o la vida de los trabajadores.

Tales circunstancias le permiten al titular del área realizar las gestiones necesarias para la terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado-patrón, al igual que cuando se trata de contratos por tiempo fijo o conclusión de obra.

Para sancionar las conductas de la fracción V del artículo 46 de la ley en comentario se iniciará el procedimiento establecido en el artículo 46 bis de la misma, se establece la obligación del titular de la dependencia, que debe existir una resolución previa del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que autoriza el cese del trabajador sin responsabilidad para el patrón-Estado.

Al decir de Carlos Reynoso Castillo el incumplimiento por parte de la autoridad de los requisitos de forma no acarrea la invalidez del cese, asimismo dicho autor considera que el sentido de la jurisprudencia no se define por establecer de manera concreta que se debe acudir a dicho Tribunal antes de despedir al trabajador.

El procedimiento que se establece para los trabajadores al servicio del Estado que incurran en algunas de las causales previstas en la fracción y artículos antes mencionados se deberá de atender a lo siguiente:

- Levantarse acta administrativa por el jefe superior de la oficina.
- Deberá intervenir el trabajador y su sindicato respectivo
- Se asentarán los hechos que se le imputan al trabajador con toda precisión
- Se asentará la declaración del trabajador afectado, testigos de cargo y descargo
- Deberá de firmarse por los que en ella intervengan y dos testigos de asistencia
- Se deberá entregar copia de dicha acta al trabajador y a su representante sindical

José Dávalos considera que el titular de la dependencia tiene las siguientes opciones cuando se trata de lo que se viene comentando.

- 1.- Ordenar la remoción del trabajador a otra oficina, preferentemente dentro de la misma entidad, donde continuará cobrando y trabajando hasta en

tanto la autoridad jurisdiccional resuelva el conflicto.

- 2.- Suspender los efectos del nombramiento del trabajador, si el sindicato respectivo está de acuerdo con ello, aún sin el consentimiento siempre que se trate del artículo y fracción que se comenta, por lo que el titular deberá demandar la terminación de los efectos del nombramiento otorgado.

Por lo que el mismo autor señala que el juicio previo al cese constituye la manera de garantizar la inamovilidad de los trabajadores al servicio del Estado.

Por lo que respecta al derecho colectivo del trabajo se dice que este es un elemento de la trilogía que incluye la sindicalización, negociación colectiva y huelga, temas que a continuación trataremos.

El derecho de los trabajadores al servicio del Estado para asociarse en la defensa de sus intereses laborales es reconocido a escala constitucional a partir de 1960, implica el derecho colectivo del trabajo o como citan algunos autores el también nombrado derecho sindical, el cual es parte importante en el derecho del trabajo ya que para efectos de nuestro tema la ley en comento permite la existencia del Sindicato Único, así como la Federación de Sindicatos al servicio del Estado.

En este orden de ideas el sindicato es denominado como asociación de trabajadores que laboran en una misma dependencia, cabe hacer mención que para el caso del gobierno del Distrito Federal la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, considera como dependencias a las Secretarías,

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Oficialía Mayor, Contraloría General y la Consejería Jurídica de Servicios Legales, y los organismos políticos administrativos desconcentrados también llamados delegaciones, formando parte de la administración pública descentralizada, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

Lo que nos llevaría a pensar que debería existir un sin número de organizaciones sindicales, pero en la realidad existe el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, el cual tiene como afiliados a trabajadores de algunas entidades de la administración pública paraestatal como lo es la Central de Abastos, la Planta de Asfalto, asimismo dentro de la administración pública centralizada del Distrito Federal existen también nueve organizaciones sindicales más en todo lo que se refiere al Gobierno del Distrito Federal.

Del artículo 67 al 86 de la Ley Burocrática se establecen las normas que se refieren a la organización colectiva de los trabajadores al servicio del Estado, asimismo se plantea la sindicación única a la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación a declarado en su jurisprudencia 43/1999, que el artículo 123 constitucional contiene la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad y por lo tanto en una dependencia de Gobierno pueden coexistir dos o más sindicatos.

De igual manera se establecen los requisitos que se deben de cumplir para que los sindicatos sean registrados, en la doctrina existe una división donde se

consideran que el registro de un sindicato tiene efectos constitutivos o declarativos, donde en el primer caso el sindicato existirá hasta que tenga el registro otorgado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y en el segundo caso el sindicato existe desde antes de la obtención del registro, cabe hacer mención que los sindicatos que agrupan a trabajadores al servicio del Estado tienen que obtener su registro previamente.

El ejercicio de la libertad sindical es un derecho reconocido en el ámbito constitucional y reglamentario donde al decir de Carlos Reynoso Castillo “**Existe libertad en su modalidad de ingreso, pero no en su modalidad de egreso**”

Las limitantes en lo relativo a los sindicatos de Gobierno son al decir de varios autores las siguientes; la sindicación única, se otorga reconocimiento al sindicato que tenga mayoría de agremiados en una dependencia, no existe pluralismo sindical.

Lo anterior tiene que ver con la posibilidad de formar, no formar o separarse de su organización colectiva cuando lo desee.

En la práctica el Gobierno del Distrito Federal elimina dígitos sindicales, con lo cual viola el derecho del trabajador a pertenecer al sindicato asimismo lo anterior implica también que el trabajador deje de percibir algunas prestaciones por no pertenecer al sindicato.

La prohibición de manera expresa de la reelección de los representantes sindicales en la práctica se ha intentado modificar a través de los estatutos que rigen a las organizaciones sindicales, hasta la fecha la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado en su XVIII Congreso Nacional Ordinario de dicha organización fue electo el C. Joel Ayala Almeida como Secretario General del Comité Ejecutivo Seccional de la Federación para el periodo 1998-2001 y en el XIX Congreso General Ordinario hubo modificaciones a los estatutos lo cual permitió la reelección del hoy Senador Joel Ayala Almeida al frente de dicha organización.

Lo anterior sirvió como modelo para que el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal después de entablar una lucha por intereses económicos en octubre del año próximo pasado se cambió la figura de Secretario General por la de Presidente, del Comité Ejecutivo General, de lo anterior se pretendía que se reeligiera con esta nueva figura el Ing. Alfonso Rojo Guerrero, situación que no se dio ya que se convencieron a 117 sujetos que deciden quien será el representante de dicha organización.

Lo anterior nos lleva a la conclusión que dicha organización sindical debería de permitir la participación de jóvenes y mujeres en sus filas para que se busque el respeto y vigencia de todos los derechos adquiridos para los trabajadores, ser democráticos.

Se dice que la existencia de una sola Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado en una limitante al derecho de sindicalización ya que no se tiene otra opción, varios autores coinciden en que en lo referente a la libertad sindical resulta limitativo y por lo tanto violatorio al convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo, en lo que se refiere a la libertad y al derecho de sindicación.

En lo que respecta al segundo elemento de la trilogía mencionada anteriormente que se denomina negociación colectiva de los trabajadores al servicio del Estado, la propia ley establece que el titular de la dependencia respectiva fijará las Condiciones de Trabajo y deberá tomar en cuenta la opinión del sindicato.

Se carece de participación de los sindicatos aunque para el Gobierno del Distrito Federal el sindicato propone modificaciones a las Condiciones al igual que la autoridad para la revisión y modificación de las mismas, existe de manera incipiente la negociación, el gobierno tiene que respetar las prestaciones que se han establecido a favor de los trabajadores y son derechos laborales conquistados no puede eliminar lo anterior y por ello requiere de una negociación.

La contratación colectiva antes de 1994, otorgaban plazas a solicitud del sindicato, se realizaban basificaciones masivas pero después de 1994 a 1997 se quedaron congeladas las plazas vacantes, en julio de ese último año se emitió por el Oficial Mayor de ese entonces los lineamientos para otorgar plazas para familiares directos de trabajadores fallecidos, durante ese lapso al sindicato se le otorgaron

500 plazas de base y el mismo fue quien propuso a los que ocuparían dichas plazas. En 2002 y hasta la fecha se a negado la solicitud de plazas por defunción, argumentando cuestiones presupuestarias, con ello se violenta la ley, corrido el escalafón las plazas vacantes son 50% del sindicato y un 50% de la autoridad.

Cantón Moller dice que “Las Condiciones Generales de Trabajo sustituyen a los contratos colectivos; desde luego no tienen las mismas características, ya que no existe la posibilidad legal de la negociación de esas condiciones, ya que la ley no lo menciona en forma alguna.” (107) Otro aspecto es lo relativo a la revisión que cada tres años a solicitud del sindicato. Asimismo se somete para autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el caso de que existan prestaciones económicas con cargo al Gobierno Federal.

Dichas condiciones surten sus efectos después de haber sido depositadas en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para el caso del Gobierno se publican en la Gaceta Oficial. Asimismo el tercer elemento que se denomina huelga está establecido a nivel constitucional en la fracción X del apartado B del artículo 123 en el cual se establece “...Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo 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.”

(107) Cantón Moller, Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, Pac., 2ª Ed., México, 1985.P.108

Como podemos ver el derecho de huelga se define como la suspensión del trabajo de forma temporal por la decisión de un grupo de trabajadores que deberán cumplir con la forma establecida en la ley.

Varios autores coinciden que lo anterior plantea serios problemas para poder ejercer dicho derecho, en la práctica y en el Gobierno del Distrito Federal se ha llevado a cabo la suspensión del trabajo de forma temporal como consecuencia de que algún representante del Gobierno del Distrito Federal incumple con su obligación de respetar las Condiciones de Trabajo.

Aunque no se violen de manera general y sistemática como dice la ley, lo anterior ha llegado a abarcar a las Secretarías, a los organismos políticos desconcentrados así como entidades paraestatales, de manera reciente lo han hecho trabajadores eventuales a los cuales se les paga a destiempo.

Asimismo se llega a tomar medidas más extremas como es el cierre de instalaciones o la toma de avenidas y como respuesta el Gobierno se querrela ante el Ministerio Público, para evitar lo anterior los trabajadores de base recurren a otras medidas de presión como son las marchas y los plantones sin que tengan respuesta pronta y favorable.

Cabe hacer mención que en la actualidad existe el delito de atentar contra la dignidad de las personas cuando se les limitan sus derechos laborales pero hasta la fecha al parecer no se ha presentado denuncia alguna al respecto.

Algunos autores coinciden en que el derecho de huelga de los trabajadores al servicio del Estado es ejercita de manera virtual, se considera que las formas y los requisitos son imposibles de cumplir.

En dicho análisis de la ley se hará referencia al derecho procesal del trabajo, el cual es definido por el Dr. Alberto Trueba Urbina **“Como el conjunto de reglas jurídicas que regulan la actividad jurisdiccional de los Tribunales y del proceso de trabajo, para el mantenimiento del orden jurídico y económico de las relaciones obrero-patronales, inter obreros e impersonales.” (108)**

La ley establece un procedimiento de solución a los conflictos laborales de trabajadores al servicio del Estado, a través de autoridades jurisdiccionales que para los trabajadores antes mencionados se establece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ante quien serán sometidos los conflictos individuales, colectivos e intersindicales.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje funcionará en pleno el cual se integrará por los magistrados de las tres salas y un Presidente designado.

Asimismo contará con el personal necesario y podrá considerar la creación de salas auxiliares en las capitales de los Estados que considere necesarias.

(108) Citado por Cantón Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Pac, México. P.196

Las salas serán en el orden de tres y cada una estará integrada por un representante de los trabajadores, un representante del Gobierno, y un Presidente de la sala que será elegido por los dos anteriores, asimismo existirá Secretario General de Acuerdos, Secretario General Auxiliar.

Dicho Tribunal tendrá competencia para conocer de lo siguiente:

Conflictos individuales entre titulares de una dependencia y sus trabajadores.

Conflictos colectivos que surjan entre el Estado y los sindicatos.

Conflictos sindicales e intersindicales.

También conceder o cancelar el registro de las organizaciones colectivas.

Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, del Reglamento de Escalafón, del Reglamento de Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos y por último deberá expedir el Reglamento Interior y los manuales de organización del mismo.

Al pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de acuerdo con dicha ley corresponde lo siguiente: uniformar criterios de carácter procesal de diversas salas, evitar se sustenten tesis contradictorias, tramitar y resolver los asuntos de conflictos colectivos, sindicales e intersindicales, registro y cancelación de las organizaciones colectivas, así como el registro de condiciones generales y reglamentos antes mencionados. A las salas de dicho Tribunal les compete conocer, tramitar y resolver conflictos individuales que se susciten entre los titulares y los trabajadores de base al servicio del Estado.

A las salas auxiliares deberán de conocer de los conflictos individuales entre dependencias o entidades y sus trabajadores, en los Estados de la jurisdicción de dicha sala correspondiente, asimismo deberá de tramitar el procedimiento sin emitir laudo, deberán turnar expediente al Presidente de dicho Tribunal, dentro de los diez días siguientes en que se declare cerrada la instrucción y se turne a la sala correspondiente.

Por lo que se dice que el derecho procesal es el conjunto de normas a las que se sujetan quienes demandan justicia laboral burocrática, donde se establecen las excepciones y defensas de los actores.

Se establecen las pruebas que se puedan aportar que tiendan a esclarecer los hechos, lo anterior con la finalidad de solucionar los conflictos de intereses.

El procedimiento de controversias es de la siguiente manera: presentación de la demanda, contestación de la misma, audiencia en la que se reciben pruebas y alegatos de las partes, pronunciación de una resolución, se puede llegar a otras diligencias a juicio del Tribunal y después de llevadas a cabo y desahogadas se dictará el laudo correspondiente. La prescripción es definida como la adquisición o extinción de un derecho por el transcurso del tiempo en la Ley se establece un año como regla general y sus excepciones son: uno, cuatro meses y dos años, dice el modo en que se interrumpe, forma en que surte efectos y cuando no comienza a correr la prescripción.

3.8 LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL Y LOS TRABAJADORES

En el presente tema debemos de tener en cuenta que una reforma implica una propuesta de modificación a nuestra Constitución Política, es decir, es un proyecto innovador que lleva a la finalidad de mejorar lo establecido.

Por lo que en el presente trabajo haremos referencia de manera breve el origen, las reformas del Distrito Federal y los trabajadores al servicio del Gobierno del mismo.

En la segunda carta-relación de Hernán Cortes al emperador Carlos V, hacia el año de 1520 ya se relataban las cosas de la gran ciudad la cual estaba fundada donde estaba el primer señorío de Moctezuma por lo que ya era considerado el eje del comercio y de las decisiones de la Gran Tenochtitlan hoy Distrito Federal.

El diccionario de la lengua española indica que el término Distrito: **"Es cada una de las demarcaciones en que se subdivide una población para distribuir y ordenar el ejercicio de los derechos civiles y políticos o de las funciones públicas o de los servicios administrativos"**.

La Ciudad de México inició con el acta constitutiva de la Federación y la constitución federal de 1824 que en relación con el tema concreto cabe destacar que en la sección V De las facultades del Congreso General en el artículo 50, otorgaba facultades exclusivas al Congreso de la Unión para.

“Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su Distrito las atribuciones de Poder Legislativo de un Estado”, se toma en cuenta las características del Distrito Federal.

El Distrito Federal creado por decreto en noviembre del mismo año, designa a la Ciudad de México como residencia de los poderes, en consecuencia se tuvieron que determinar los límites del mismo mediante convenios celebrados entre la Federación y los Estados de México y Morelos.

El Distrito Federal ha sido dividido en municipios y partidos, ha tenido la figura de Departamento, delegaciones, y órganos políticos administrativos.

En 1928 se reforma la fracción VI del artículo 73 constitucional con la finalidad de suprimir el régimen municipal y encomendar el gobierno al Poder Ejecutivo.

En 1987 se reforma la fracción VI del artículo 73 para sentar las bases de un órgano de representación ciudadana denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Acosta Romero dice que **“..., sus facultades eran fundamentalmente reglamentarias y de gestión ciudadana...,” (109)**

Las reformas al Distrito Federal lo presentan con características jurídico-políticas sui géneris.

(109) Acosta Romero Miguel. Compendio de Derecho Administrativo parte General, p. 298

“El decreto que declara reformados los artículos 34 fracción IV, 44, 73 fracción VI, VIII y XXIX-H, 74 fracción IV; en sus párrafos segundo y séptimo, 79 fracción II, 104 fracción 1 B, 105 y 107 fracción VIII inciso a. La denominación del Título Quinto y el artículo 122.

Se adicionan los artículos 78 con una fracción IX y 199 con un primer párrafo, pasando los actuales primero y segundo a ser segundo y tercero, respectivamente....”(110)

Dichas reformas a la Constitución relativas al Distrito Federal consistieron en la contribución de los mexicanos para los gastos públicos del mismo.

También se establece su naturaleza jurídica, las facultades del Congreso para legislar en lo no conferido a la Asamblea de Representantes, aprobación de los montos de endeudamiento que requiera, el informe que el Jefe de Gobierno debe de realizar sobre la deuda que tiene tanto al Presidente de la República como a la Asamblea al rendir la cuenta pública.

Se elimina el término Distrito Federal en relación con los tribunales de lo Contencioso, queda establecido para la Administración Pública Federal, el término Departamento del Distrito Federal en el presupuesto de egresos anual, se establece el nombramiento y remoción del Jefe del Distrito Federal de acuerdo a la Constitución, la toma de protesta de los Magistrados del Distrito Federal.

(110) Publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1993.

La facultad al Presidente de nombrar y remover al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal.

Los tribunales de la Federación conocerán de los recursos de revisión de los tribunales de lo contencioso de carácter federal, del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, se agrega para la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias entre uno o más Estados y el Distrito Federal, entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos, controversias contra las sentencias que pronuncien los jueces de distrito, procede revisión de los reglamentos expedidos por el Jefe del Distrito Federal.

Se adiciona el Término Distrito Federal al Título Quinto de la Federación, para quedar como sigue **“De los Estados de la Federación y del Distrito Federal.”**

El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión y de los órganos de gobierno del mismo, se establece las atribuciones de los Poderes de la Unión así como las bases para la organización y facultades de los órganos de gobierno que son Asamblea de Representantes, Jefe del Distrito Federal y Tribunal Superior de Justicia, también las bases de la Administración Pública del Distrito Federal, así como de un consejo de ciudadanos.

La Administración Pública del Distrito Federal deja de ser Departamento Administrativo, a partir de octubre de 1993 se le concibe como Gobierno Local del Distrito Federal, el cambio permitió modificaciones a los artículos 44, 73 fracción

VI, y 122 de la constitución son cambios sustanciales en la organización del Gobierno del Distrito Federal ampliando las facultades legislativas de una asamblea de representación, la cual se transformó en un cuerpo legislativo y en la actualidad se le denomina Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

También cabe hacer mención que se derogó la fracción VI del artículo 73 constitucional, y de forma más clara se ha establecido en el artículo 122 lo referente al Distrito Federal, de igual manera el Congreso de la Unión legisla para el Distrito Federal lo relativo a la materia laboral burocrática así como el estatuto de Gobierno del Distrito Federal, como podemos observar coexisten leyes aplicables al Distrito Federal emitidas por el Congreso de la Unión así como leyes de la Asamblea Legislativa.

El titular de la administración pública del Distrito Federal era funcionario político administrativo nombrado y removido por el Presidente las reformas de agosto de 1996 prevén que el gobernador del Distrito Federal se elija por voto universal secreto y directo de los ciudadanos del Distrito Federal en 1997.

A partir del 2000 el Jefe de Gobierno del Distrito Federal durará en su encargo 6 años, tendrá a su cargo el órgano del ejecutivo y la administración pública.

Queda establecido que las autoridades locales del Distrito Federal deberán de respetar y hacer respetar las leyes que emanen del Congreso General situación que no acontece en materia laboral burocrática.

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

En lo que respecta a los trabajadores al Gobierno del Distrito Federal desde 1960 les es aplicable la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, así como anteriormente a dicha fecha lo era el estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado, la reforma política en el Distrito Federal pretende que el Distrito Federal tenga las mismas características y naturaleza que cualquier Entidad Federativa que conforma el Gobierno Federal sin tomar en cuenta a los trabajadores de base a su servicio.

En la memoria del Seminario Taller sobre la reforma política en el Distrito Federal se plantea una serie de análisis de las experiencias internacionales como en las ciudades de Buenos Aires donde se proyecta la privatización de los servicios urbanos e infraestructura, con lo cual se pretende disminuir la presencia del Estado y se fortalece al sector privado.

Pedro Pirax en la Memoria del Seminario Taller de la Reforma Política en el Distrito Federal, dice que la Reforma del Estado en Argentina, se debe a la desregulación económica y la privatización de los servicios urbanos de infraestructura y ha afectado a la Argentina actual.

En dicho seminario Inglaterra tiene un ayuntamiento y para realizar las tareas correspondientes cuenta con comités los cuales deciden las políticas que son ejecutadas por Departamentos, el personal forma parte de un servicio civil.

El artículo 86 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece “La administración pública del Distrito Federal se integrará con base en un Servicio público de carrera... los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, y eficacia...”

La Ley del Servicio Civil de Carrera se aplica a trabajadores de confianza, y considera a los trabajadores de base, quienes representan a dicha autoridad entablan una política de descrédito en contra de los mismos. Rafael Pérez Franco plantea los “Aspectos a considerar en una reforma política para fortalecer a la Administración Pública son... capacidad de atención a demandas y márgenes de gobernabilidad..., es preciso hacer realidad la existencia del Servicio Público de carrera..., precisar funciones para redimensionar la Administración Pública.”(111)

La reorganización Territorial en materia laboral plantea aspectos indispensables para abordar el asunto de el “Modelo de organización de las delegaciones, así como el número de 16... para la Administración de la Ciudad, son a, b, c”.

(111) Pérez Franco, Rafael. Memoria del Seminario Taller de la Reforma Política en el Distrito Federal. México, UNAM, 2002. P.57

Las cuales comentaremos a continuación.

Las preguntas que se plantea para resolver lo antes expuesto son las siguientes:

¿Cuál será el costo presupuestal de establecer cada nueva delegación en cuanto a la relación con los trabajadores del Gobierno de la Ciudad?

¿Se crean nuevas plazas, hay presupuesto, se distribuye el personal?

La respuesta es la creación de un comité de trabajo que dará respuesta a las interrogantes planteadas hasta la fecha no se tiene nada al respecto.

En la práctica se puede constatar que lo anterior da poder al partido en el Gobierno ya que tiene la capacidad de repartir posiciones y ello perjudica el funcionamiento de la administración pública.

Además cabe hacer mención que la elección de tres años de los Jefes Delegaciones lleva implícito que no se cumplan con las expectativas que se marcan al momento de pedir el voto.

Ya que aunque existe la ley de servicio civil de carrera de la administración pública no se puede constatar que dichos servidores públicos que no son electos por votación puedan permanecer el tiempo suficiente para llevar a cabo las tareas encomendadas.

Respecto a la Reforma Política del Distrito Federal existieron algunos pronunciamientos de quienes están a cargo de aprobar el dictamen, en este orden de ideas el Senador Jesús Galván remarcó que “es muy trascendente que se dé la reforma política, pero no se puede aprobar la minuta tal como está, porque tiene algunas fallas que corregir, como lo relativo a las facultades de las delegaciones políticas. Es preciso dotarlas de mayores atribuciones.” (112) Aunque habrá que hacer mención que el camino está trazado.

José Agustín Ortiz Pinchetti manifiesta que dicha reforma pretende que “la actual Asamblea Legislativa se convierta en constituyente y tenga bajo su responsabilidad la redacción de la primera constitución del Distrito Federal.”(113), dicha propuesta desconoce la naturaleza jurídica del Distrito Federal, aunque varios autores lo consideran como un Estado.

En el documento Línea política hacia el 2003, aprobado por el pleno del tercer congreso estatal..., se reconoce “que la propuesta consensuada de reforma política del Distrito Federal no satisface completamente las demandas para que la Ciudad de México se convierta en Estado y se llegue a la creación de los municipios,...” (114), se dice que dicha reforma garantiza su carácter de sede de los poderes de la república.

(112) La Jornada, abril 13, 2002, p. 39

(113) La Jornada, mayo 23, 2002, p.41.

(114) La Jornada, junio 9, 2002, p. 32

El Senador David Jiménez dice que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene legitimidad para impulsar cambios constitucionales que permitan que el Distrito Federal se convirtiera en un súper Estado de la República.

Comenta que dicha reforma tiene un interés de carácter político y no de los capitalinos porque no se atiende al tema social, consideramos que los trabajadores burocráticos son un grupo social al cual debería tomársele en cuenta, en la Reforma Política y por lo tanto sean considerados sus derechos laborales y cuenten con sus propias leyes, a efecto de que puedan dirimir los trabajadores sus controversias en contra del Patrón-Estado, tal y como lo hacen los trabajadores de los municipios y las Entidades Federativas.

En este orden de ideas el Senador ante citado dice que “Con la aprobación de esta minuta quedarían restringidas y limitados los poderes federales ante los órganos del Gobierno del Distrito Federal rompiendo con el orden constitucional que actualmente impera. Las propuestas tienden únicamente a otorgar más competencias a los órganos de Gobierno y administrativas del Distrito Federal, lo cual podría concluir en el eventual sometimiento de los Poderes Federales”

Entre otras situaciones que pretende dicha reforma es que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tenga la competencia de expedir el estatuto de Gobierno del mismo, lo cual es contrario a lo establecido actualmente en la constitución ya que es una facultad otorgada al Congreso de la Unión, sin tomar en cuenta la

naturaleza jurídica del Distrito Federal en su carácter de sede de los Poderes de la Unión.

Asimismo el mismo Congreso tendrá la facultad de determinar si el Distrito Federal se convierte en el Estado 32 como Entidad Federativa, aunque habrá que señalar que Miguel Acosta Romero manifiesta en su compendio de derecho administrativo que los cambios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le dan al Distrito Federal el carácter de un Estado más, así mismo la Ley Orgánica del Distrito Federal en su artículo 2 considera al mismo como Entidad Federativa.

Cabe hacer mención que dicha reforma política no incluye a los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal ya que la relación laboral la somete a lo estipulado en el apartado "B" y su ley reglamentaria.

3.9 LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Las reformas procesales de 1960 tienen un sentido tutelar que asume el proceso laboral a partir de ese año a favor de los trabajadores, en dicho sentido en el proceso del derecho del trabajo se hace realidad los principios de la publicidad y el de que es predominantemente oral, así como la clasificación de las resoluciones procesales, en acuerdos, autos incidentales o interlocutorias y laudos.

También la utilidad de reglamentar el aviso de rescisión a trabajadores, sancionando su incumplimiento con la consideración de despido injustificado, así mismo apareció el procedimiento para procesal o voluntario, lo anterior se da

en la relación de trabajo como núcleo originario y dinámico del derecho laboral y se manifiesta en su carácter expansivo, lo que trae como consecuencia que se extienda el manto tutelar a trabajadores.

CAPÍTULO CUARTO

CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO Y SU INCUMPLIMIENTO POR EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

4.1 CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

Para efectos del presente tema las Condiciones de Trabajo y las Condiciones Generales de Trabajo tienen sus características propias y están incluidas en la Ley Federal del Trabajo y se denominan Condiciones de Trabajo y establece como tales la Jornada Laboral, los Días de descanso, vacaciones, salario, salario mínimo, normas protectoras y privilegios del salario, participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, lo anterior esta contenido del artículo 56 al 131 de dicha ley.

En la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en el título cuarto denominado de la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo contiene las normas relativas de las condiciones.

Se fijan por el titular de la dependencia, las cuales establecen, la intensidad y calidad del trabajo, medidas de prevención para los riesgos de trabajo, medidas disciplinarias y la forma de aplicarlas, revisiones medicas previas y periódicas, labores insalubres y peligrosas así como la prohibición a los menores de edad y trabajadoras embarazadas y demás normas convenientes para mayor seguridad y

eficacia en el trabajo, objeción de las mismas por parte del sindicato correspondiente, fecha a partir de cuando surten efecto, autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando se obtengan prestaciones económicas con cargo al erario federal, sin cuyo requisito no podrá exigirse su cumplimiento, lo anterior esta contenido en los artículos del 87 al 91.

Cabe aclarar que la Ley Federal del Trabajo y la Ley Burocrática establecen en capítulos diferentes los derechos y las obligaciones de los sujetos de la relación laboral que para el caso que nos ocupa son los trabajadores al servicio del Gobierno y el titular del mismo.

El conflicto del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal tuvo como consecuencia que desde 1998 a la fecha no se lleve a cabo la firma de Condiciones Generales de Trabajo modificadas.

La Ley establece la unilateralidad para fijarlas, pero no para modificarlas por lo que existe aunque sea de manera incipiente una negociación ya que se defiende lo obtenido a través de las luchas de los trabajadores.

A escala internacional existe la preocupación por el establecimiento de condiciones del trabajo apropiadas para trabajadores al servicio de la administración pública federal, local o municipal, el convenio N° 151 versa sobre lo relativo a la protección del derecho de sindicalización y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración públicas.

El artículo N° 7 del convenio antes mencionado establece lo siguiente:

“Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales, para estimular y fomentar el pleno desarrollo y la utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos, participar en la determinación de dichas condiciones”. México no ha ratificado dicho convenio.

Varios autores consideran que los beneficios establecidos en las Condiciones de Trabajo benefician a los trabajadores y al patrón-Estado también.

Diferencias y coincidencias de las condiciones de trabajo y generales de trabajo.

Jornada de trabajo. Definida como “El tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo” (115), en materia laboral burocrática será el tiempo durante el cual el trabajador presta servicio de gobierno.

Días de descanso se refiere al descanso semanal y a los descansos obligatorios que la propia ley establece, para el primer caso se refiere al día domingo y para el segundo se establecen los días 1° de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1° de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre, 25 de diciembre, 1° de diciembre de cada seis años que corresponde al cambio de Poder Ejecutivo Federal.

(115) Artículo 56 Ley Federal del Trabajo, Editorial Sista, México, 1996.P.11

Se establecen los que se llequen a determinar en el caso de elecciones ordinarias de jornada electoral.

La Ley Burocrática implanta como descanso semanal de preferencia el sábado y domingo y los establece como descanso obligatorio.

Las vacaciones se refieren a un periodo mínimo de descanso de manera anual que para el caso de los trabajadores en general es de seis días laborables, deberán de tener más de un año de servicio, podrán aumentar después del cuarto año en dos días laborables por cada cinco de servicio, existe una prima vacacional que es un porcentaje sobre el salario, a los trabajadores al servicio del Estado se establecen dos periodos de descanso de manera anual de diez días hábiles cada uno y se requiere de seis meses de antigüedad.

El salario se define como **“La retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo” (116)**

Asimismo se dice que **“El salario se integra por los pagos hechos en efectivo y son cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.”(117)**

(116) Artículo 82 de la Ley Federal del Trabajador, Editorial Sista, México, 1996.P.13

(117) Fernández Arras, Arturo, Op.Cit.P.63

El sueldo o salario es la cantidad que se asigna como pago al trabajador a cambio de los servicios prestados, deben estar asignados en los tabuladores regionales, se establece el pago de una prima como complemento al salario y se denomina quinquenio.

El salario mínimo se establece como una cantidad mínima que se debe de recibir por los servicios prestados una jornada laboral, se dice que dicha cantidad deberá de ser suficiente para sufragar las necesidades normales de un jefe de familia.

Las normas protectoras del salario son aquellas que tienden a la protección del mismo y por ello se establece que se deberá de disponer libremente del salario pagándolo de manera directa en su centro de trabajo en días y horas laborables.

De igual forma la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado establece una serie de normas para dar protección al sueldo de los trabajadores entre ellas el pago en los centros de trabajo en moneda de curso legal o en cheques, las retenciones o deducciones al salario cuando de trate de deudas contraídas con el Estado, cuotas sindicales, descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pensión alimenticia y las obligaciones de pago que haya consentido él.

Otra de las condiciones de trabajo establecidas en la ley de trabajadores en general es la participación de éstos en las utilidades de la empresa y para ello se crea una comisión nacional que se encarga de las utilidades de la empresa y

determina el porcentaje que recibirán los trabajadores a este respecto las condiciones generales de trabajadores al servicio del Estado no contemplan tal situación.

Se dice que por consiguiente se establece el término y demás reglas que fueran convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo, lo cual para el caso de trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal se establecen en sus condiciones generales de trabajo.

4.2 ELEMENTOS O PRINCIPIOS DE CONDICIONES DE TRABAJO

Respecto a este tema Mario de la Cueva habla propiamente de los elementos que constituyen las Condiciones de Trabajo, aunque cabe hacer mención que otros autores lo citan como principios siendo éstos la razón fundamental de las condiciones de trabajo.

En este orden de ideas el mismo autor considera que el primer elemento se divide en dos categorías unas son de naturaleza individual y son relativas al trabajador, las segundas de naturaleza colectiva y se integra de normas preventivas y de prestaciones sociales.

Un segundo elemento lo constituye la idea de algo mínimo que para el caso que nos ocupa se habla de condiciones mínimas que deberá de gozar cualquier persona que se diga trabajador y que labore para un patrón.

Desde este mirador se habla de un tercer elemento y lo refiere como un catálogo no acabado que se complementa y transforma de manera permanente. Por último considera como elemento la idea de condiciones de trabajo justas y las condiciones es la vía más propicia para acceder a la justicia, que es una de las metas de las normas jurídicas.

Néstor de Buen dice que los elementos o principios que constituyen las normas de las condiciones son. **“La idea de un derecho común del Trabajo.”(118)** Señala la existencia de un catálogo general de condiciones que debería de ser aplicable a todas las relaciones de trabajo, excepto los trabajos especiales, deben tener condiciones especiales, considera que técnicamente puede existir un derecho común y unos derechos especiales del trabajo aclara que puede presentar problemas de contradicción entre unos y otros.

El otro principio que señala dicho autor es el. **“El principio de la igualdad.”(119)**

Las condiciones de trabajo de 1970 deben ser proporcionadas a la importancia de los servicios e iguales para trabajos iguales. Asimismo dispone **“Los trabajadores o empleados en la ejecución de las obras o servicios tendrán derecho a disfrutar de condiciones de trabajo proporcionadas a las que disfruten los trabajadores que ejecutan trabajos similares en la empresa beneficiaria...”**

(118) Néstor de Buen Lozano, cit pos. Fernández Arras, Arturo. Derecho Individual del Trabajo. p. 32

(119) Néstor de Buen Lozano, cit pos. Fernández Arras, Arturo .op. cit. p.16

Dicho autor considera una utopía este principio en virtud de la orientación de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación al atribuirle al trabajador la carga de la prueba de la igualdad de condiciones y atributos.

Coincidimos con la idea del artículo transcrito, en lo que respecta a los trabajadores de base sin sindicato y eventuales al servicio del Gobierno del distrito Federal ya que dichos trabajadores realizan las mismas funciones que un trabajador de base y sin embargo carecen de algunas prestaciones salvo su salario, el derecho a la seguridad social y en algunos casos se otorga vales de despensa de fin de año.

Desde este mirador Báez Martínez opina que son cuatro los elementos de las Condiciones de Trabajo a saber y son **“Generalidad e igualdad del valor del trabajo, protección física y mental del trabajador, conservación y reproducción de la fuerza del trabajo, estímulos para mejorar la relación obrero patronal y la productividad en el trabajo.”** (120)

Los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal en sus Condiciones Generales del Trabajo del mismo, están sustentadas en los elementos de carácter individual, colectivo, se le aplica al trabajador la jornada laboral, el salario y otras normas de carácter individual y en lo colectivo se establecen medidas preventivas que ven por la salud y vida de el conjunto de trabajadores de una empresa se brindan medidas de seguridad e higiene.

(120) Báez Martínez, Roberto. Principios Básicos del Derecho del Trabajo, 2a Ed, Pac, México, 1994. p.49

Las prestaciones sociales en las condiciones generales de trabajo del gobierno del Distrito Federal se establecen las prestaciones económicas y sociales, asimismo presentan la característica de ser algo inconcluso ya que se modifican cada tres años y son normas que llevan a las partes a un mejor entendimiento en sus relaciones laborales, siempre en busca del beneficio del trabajador y del patrón.

4.2.1 MODIFICACIÓN A LAS CONDICIONES DE TRABAJO

La transformación o cambio a dichas condiciones en lo que se refiere a los trabajadores en general queda establecida en su propia ley y se plantea que el trabajador podrá solicitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje la modificación de dichas Condiciones cuando el salario no sea remunerador, la jornada laboral sea excesiva o concurren circunstancias económicas que la justifiquen, situación que se plantea también para el patrón.

Lo anterior es con la finalidad de beneficiar a los trabajadores ya que siempre hay necesidades y aspiraciones del ser humano y por consiguiente dichas modificaciones también se pueden dar porque el empresario quiera beneficiar a sus trabajadores, situación un poco difícil de darse.

Otra forma es a través de los contratos colectivos de trabajo por acuerdo del sindicato con los patrones o por un laudo emitido por las autoridades correspondientes y de la misma manera se considera también el acuerdo entre trabajadores y patrones, los estudiosos de la materia consideran que dichas modificaciones que puede plantear el trabajador o el patrón carecen en la ley de

un procedimiento definido para que se pueda llevar a cabo, aunque lo anterior no es impedimento alguno ya que dicha deficiencia puede subsanarse con el procedimiento establecido para los conflictos individuales y colectivos de naturaleza jurídica.

Respecto a los trabajadores al servicio del Estado se establecen que si los sindicatos que se opongan al establecimiento en las Condiciones Generales de Trabajo podrán ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el que resolverá en definitiva, dicha oposición deberá ser en lo esencial de las mismas, así mismo se establece la revisión de las condiciones de trabajo a petición del sindicato cada tres años lo anterior implica modificaciones a lo ya establecido y en ese sentido resulta ser que si hay una negociación aunque si se le quiere llamar de manera incipiente se da.

Consideramos que la modificación a las Condiciones Generales de Trabajo se dan al existir la solicitud de revisión por parte de la organización colectiva, aunque no se establece de forma objetiva la posibilidad de modificación.

Cabe aclarar que las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal deberían de haber sido revisadas en el 2001, situación que no sucedió por un conflicto intersindical, pero a la fecha existen mesas de trabajo sobre la revisión de dichas condiciones.

4.2.2 CLASIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO

Se dice que las condiciones de trabajo se clasifican de acuerdo a los elementos o principios que derivan de las mismas y por consiguiente las clasifican de acuerdo a la naturaleza individual o colectiva de éstas, donde en el aspecto individual se aplican contratos individuales de trabajo y con relación a lo colectivo se consideran normas que tienden a la protección de la salud y vida del trabajador, también las normas de carácter social que deben ser en general para todo el trabajador y pueda disfrutar de ellas.

Néstor de Buen en lo referente a dicha clasificación habla de la importancia de la relación laboral y señala los mínimos contenidos en la ley y desde su punto de vista considera que los derechos y obligaciones de los trabajadores y patrones forman parte de las condiciones de trabajo, también señala las disposiciones referente a la vivienda de los trabajadores, la capacitación y adiestramiento, derechos de preferencia, de antigüedad, ascenso y los derechos derivados de las invenciones de los trabajadores se consideran dentro de las condiciones de trabajo.

Rodolfo Ortiz Escobar clasifica las condiciones de trabajo de la siguiente manera; derechos y obligaciones de trabajadores y patrones que reglamentan las prestaciones del trabajo personal y subordinado, hace referencia a las condiciones de trabajo establecidas en los capítulos II, III, IV, V, VI, VII y VIII contenidas en la Ley Federal del Trabajo, también señalan las prestaciones como son la vivienda, invención de los trabajadores, preferencia, antigüedad y ascenso.

Cabe aclarar que en la Ley Federal de Trabajadores al servicio del Estado no habla propiamente de las condiciones de trabajo como lo hace la Ley Federal del Trabajo, contiene una diversidad de normas relativas.

El artículo 4 de las Condiciones Generales de Trabajo dispone “Cuando el Jefe de Gobierno del Distrito Federal establezca condiciones especiales de trabajo para alguna unidad administrativa, que por la índole de su actividad así lo requiera, lo hará con apego a las presentes condiciones,....” puede clasificarse en condiciones normales y especiales de trabajo.

4.2.3 CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DEL DISTRITO FEDERAL

Antes de hablar propiamente de las condiciones de trabajo habrá que establecer el término “Obligación, proviene de obligatio-onis, que denota exigir, hacer, vínculo...” (121), por lo que se considera que las obligaciones son conductas que se deben de realizar por los sujetos de la relación jurídica.

Que para el caso es el Jefe de Gobierno, sus funcionarios y el trabajador de base al servicio del mismo, durante la relación jurídica de trabajo, la cual se da entre los sujetos antes mencionados y se deriva de la ley, por lo que la misma, se rige por las bases constitucionales del apartado B del artículo 123 constitucional, la ley reglamentaria de dicho apartado.

(121) Diccionario Jurídico Harla, V.4 Derecho Procesal, Harla México, 1996.P.137

Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal se desarrollan en XVI capítulos a saber los más sobresalientes es las disposiciones reglamentarias generales, lo relativo a los nombramientos para trabajadores de base, la suspensión, terminación del mismo, lo relativo al salario, jornada de trabajo, horarios y control de asistencia, obligaciones y facultades del titular, derechos obligaciones y prohibiciones de los trabajadores, licencias con goce de sueldo y vacaciones, seguridad e higiene, riesgos de trabajo, estímulos y recompensas, sanciones, prestaciones económicas y sociales, capacitación y desarrollo integral de los trabajadores.

Lo más sobresaliente en dichas condiciones generales de trabajo es lo siguiente:

Intensidad del trabajo es "El mayor grado de energía y empeño que el trabajador desarrolle en su jornada laboral al servicio del Gobierno, para lograr según aptitudes, un mejor desempeño que satisfaga las funciones que le fueron encomendadas." (122) Se dice que la intensidad del trabajo se determinará por los siguientes factores: el desempeño en las labores que se asignen a cada trabajador durante las horas de trabajo, en el horario establecido.

No debe existir un esfuerzo exagerado que debe de llevar a cabo una persona normal y competente, su desempeño será acorde al nombramiento expedido.

(122) Artículo 73 Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, Gaceta Oficial, México, 1998P.38

Cabe hacer mención que tal situación muy a menudo no se respeta por la autoridad debido a que se han obtenido algunos ascensos por parte de los trabajadores, sin que se respete su nuevo nombramiento.

Se dice que se deberá tomar en cuenta al sindicato para determinar la intensidad del trabajo, situación que no se lleva a cabo en la práctica.

Calidad del trabajo este termino tiene dos aspectos saber los cuales son: el subjetivo que es la importancia que el trabajador da a la solución y desahogo de los asuntos a su cargo y el objetivo que es la estimación que el Gobierno da al trabajo realizado, tomando en cuenta las condiciones e implemento de trabajo, asimismo la conducta, ética, honestidad, responsabilidad, rapidez, pulcritud, presentación, aplicación de los conocimientos y la buena disposición en la realización de su trabajo.

Lo anterior debe de ser considerado por el Gobierno para considerar al trabajador en el otorgamiento de estímulos que son considerados vacaciones extraordinarias y recompensas que es dinero en efectivo.

La normatividad aplicable para tales efectos tenemos la Ley de Estímulos y Recompensas Civiles de 1975, las Condiciones Generales de Trabajo que establece como estímulos, notas buenas, de mérito, diplomas, distintivos, medallas y como recompensas premios en efectivo, días de descanso, vacaciones extraordinarias y becas en Instituciones Educativas del País y del Extranjero, los

estímulos se dan sin atender realmente al esfuerzo del trabajador y de forma selectiva, las recompensas de igual manera se dan a quien no le corresponde.

Otro de los aspectos contenidos es lo referente a riesgos de trabajo y se entienden como tal a los accidentes y las enfermedades de trabajo.

Se establecen normas que protegen a los menores de edad, trabajadoras en cinta, para los primeros se prohíben los trabajos como exponerse a agentes infectocontagiosos y/o inhalación de sustancias tóxicas volátiles, y para las segundas se establece que se debe de evitar trabajos que exijan un esfuerzo considerable que signifiquen peligro para la salud, en relación con descansos extraordinarios durante el periodo de lactancia.

Asimismo se les otorga 90 días de descanso los cuales se reparten antes después del parto, tienen derecho a percibir su salario íntegro, conservar su empleo, así como los derechos adquiridos por la relación de trabajo y se les otorga asistencia médica, obstétrica, ayuda para lactancia y guarderías.

En este orden de ideas se establecen disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas ello se refiere a las sanciones que se determinan mediante dictamen de la Dirección de Relaciones Laborales la cual se encarga de aplicarlas a solicitud del área de adscripción del trabajador que ha infringido las normas que rige su relación laboral.

Dichas sanciones consisten en Amonestación verbal y por escrito, aplicación de notas malas, suspensión temporal en sueldo y funciones, hasta por ocho días, remoción a centro distinto, cese o baja.

Cada una de dichas figuras tiene establecidas determinadas causales, la sanción se debe de sujetar a lo siguiente deberá de comprobarse debidamente la infracción del trabajador, se elaborará acta administrativa por el superior inmediato deberá estar presente el representante sindical, el trabajador a quien se le atribuya la falta, la inobservancia de lo anterior es causa de nulidad de la misma acta.

Habrá que señalar que existe un capítulo dedicado a la suspensión del nombramiento pero por otros motivos, así como a la terminación de los efectos del nombramiento. Desde este mirador se establece también que los trabajadores deben de someterse a exámenes médicos previos y periódicos, los cuales se establecen de manera obligatoria.

También se considera como normas que deberán contener las condiciones las que se refieren a las labores insalubres o peligrosas y entre ellas se consideran los trabajos a temperaturas mayores de 35°, los trabajos desarrollados en el subsuelo, el manejo de sustancias explosivas o inflamables, los trabajos de desazolve en general, el tendido de líneas aéreas así como el trabajo que realizan personas que brindan atención directa a comunidades de alto riesgo social y otros trabajos las Condiciones Generales de Trabajo hacen mención de los acuerdos que se pueden formalizar por el titular del Gobierno del Distrito Federal.

En relación con el termino Gobierno consideramos que se habla en un sentido amplio, por lo que hacemos mención que en el Estatuto de Gobierno se establece que las autoridades de dicho Gobierno actualmente son Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, por lo que se considera cambiar ese termino contenido en las Condiciones Generales de Trabajo.

En atención a que el Jefe de Gobierno es el encargado del órgano ejecutivo de carácter local y es el titular de la Administración Pública y que de acuerdo con las mencionadas condiciones es quien puede emitir acuerdos, con intervención del sindicato con la finalidad de beneficiar a la base trabajadora al servicio del mismo. Cabe aclarar que el Oficial Mayor tiene la atribución de intervenir en la formulación de las Condiciones Generales de Trabajo, difundirlas y vigilar su aplicación.

Las Condiciones Generales son el instrumento normativo que contiene disposiciones derivadas de la Ley Burocrática que establece las particularidades del desarrollo del trabajo en el Gobierno y son obligatorias para el Jefe de Gobierno, sus funcionarios y los trabajadores de base al servicio del mismo.

Las normas se convierten en un elemento esencial para la estabilidad laboral de las instituciones y sus trabajadores y factor de continuidad en la prestación del servicio. La relación jurídica es entendida como “... relación que se da entre el sujeto de una obligación y el titular de un derecho subjetivo.” (123)

(123) Diccionario Jurídico María. V.4, Derecho Procesal. Op. Cit. p. 162

El sujeto activo es el titular de un derecho y el sujeto pasivo el obligado, en la aplicación de las Condiciones de Trabajo, el patrón-Estado y los trabajadores al servicio del mismo, llegan a situarse en ambas posiciones.

Se menciona la aplicación supletoria de las siguientes leyes Ley Federal del Trabajo, Código Federal de Procedimientos Civiles, Leyes del Orden Común, costumbre, principios generales de derecho, la equidad y la justicia.

Alberto Trueba Urbina señala que la "Ley Federal del Trabajo, fuente supletoria del trabajo burocrático, dispone categóricamente que la interpretación de las normas laborales se debe de perseguir la realización de la justicia social y en caso de duda aplicarse la norma más favorable al trabajador." (124)

El orden jerárquico en el que se presenta la supletoriedad, busca cubrir las lagunas legales de la ley burocrática. El Gobierno violenta tal disposición al establecer circulares con las cuales busca cubrir las lagunas existentes.

El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, y las autoridades locales del mismo son: Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia. El Jefe de Gobierno es el titular de la Administración Pública, en materia de recursos humanos el Oficial Mayor es quien representa al Jefe de Gobierno.

(124) Trueba Urbina, Alberto, Trueba Barrera, Jorge, Legislación del Trabajo Burocrático, p. 25

Queda establecido en orden jerárquico la competencia del sindicato en el siguiente orden Comité Ejecutivo General, Comité Ejecutivo Seccional y delegados de trabajo para resolver asuntos laborales.

En relación con las entidades paraestatales del Gobierno del Distrito Federal cabe hacer mención lo que señala Miguel Acosta Romero que el sector paraestatal cuando era Departamento del Distrito Federal se incluía dentro del mismo y como integrantes a dicho sector a los siguientes organismos Locatel, Central de Abastos y Planta de Asfalto.

Situación que hasta la fecha continúa, en primer lugar habrá que hacer mención que las mismas condiciones excluyen al sector paraestatal, en segundo lugar habrá que decir que no hay claridad en tal situación ya que se aplican las condiciones para los trabajadores adscritos a dichas dependencias.

La sección 17 representa a la Tesorería y Locatel, la 29 Abastos y Mercados, 37 Coordinación de Abasto y Regularización Territorial y 38 Planta de Asfalto, integrantes del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, a los cuales se les aplica dichas condiciones de trabajo, por lo que consideramos que debería de adecuarse lo anterior a la realidad.

La definición del nombramiento, tipos de nombramiento y requisitos para ser empleado del Gobierno del Distrito Federal se contiene en las Condiciones.

Se dice que “El nombramiento es el instrumento jurídico que formaliza la relación de trabajo entre el Gobierno y el trabajador de base.” (125)

Carlos Reynoso Castillo cita que “El nombramiento es el acto jurídico formal en cuya virtud la administración pública designa a una persona como funcionario o empleado y lo somete al régimen que conforme a la ley...” (126)

De las anteriores definiciones podemos comentar la primera es específica en relación con los trabajadores de base y en la segunda se incluye los nombramientos que se otorga al personal de confianza al determinar a los funcionarios.

En referencia al contenido de los nombramientos en la actualidad y de manera muy frecuente en lo que se refiere al código de puesto es cambiado uno de base por uno de confianza, se elimina la sección sindical que eligió el trabajador, al momento en el que se le otorgó la plaza de base, ya que se dice en las condiciones que en ese momento el trabajador elegirá la sección sindical de su preferencia que integra el sindicato y que lo representará ante las autoridades para la solución de sus problemas laborales, dicha representación es ante las autoridades administrativas del Gobierno del Distrito Federal .

(125) Artículo 10 Condiciones Generales de Trabajo, Editorial Litho, México, 1998. P.1

(126) Reynoso Castillo, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Porrúa. México, 1999. P.208

En relación con los nombramientos provisionales en los que el trabajador que llega a ocupar un cargo sindical, consideramos que es contrario a lo establecido ya que quienes llegan a tener una comisión oficial para desempeñar un cargo sindical, por lo regular no se solicita licencia sin goce de sueldo sino queremos entender que es una licencia con goce de sueldo ya que dice el artículo 17 de las mencionadas condiciones establece que: "El nombramiento es de carácter provisional cuando se expida a un trabajador que ocupe una plaza cuyo titular disfrute de licencia sin goce de sueldo, en los términos del inciso a... de la fracción VIII del artículo 43 de la ley;...."

Lo anterior establece la obligación del titular de conceder licencia a sus trabajadores, establece sin detrimento de sus derechos de antigüedad adquiridos para el desempeño de comisiones sindicales que por lo regular son de manera anual atendiendo esto podremos llegar a la conclusión que las condiciones y la Ley son violentadas porque la conducta de la autoridad va más allá de lo que establecen dichos ordenamientos jurídicos.

Por lo tanto deberían de modificarse lo anterior, situación que no se toma en cuenta, ya que sigue establecido igual pero no se da que alguien ocupe una plaza con carácter provisional tal y como lo establecen las condiciones y mas para las comisiones sindicales, es una violación a la ley y a las condiciones de parte de la autoridad y de la organización sindical debido a que dichas comisiones deberían ser sin goce de sueldo y dichas plazas deberían designarse entre los trabajadores del área en que ocurra la vacante.

4.3 DERECHOS VIOLENTADOS A LOS TRABAJADORES EVENTUALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Antes de hablar de los derechos de los trabajadores eventuales habrá que señalar que Baltasar Cavazos Flores dice que el trabajador eventual "no es el que, como su nombre pudiera indicar, presta sus servicios eventualmente, sino aquel que presta sus servicios en labores distintas a las que normalmente se dedica la empresa."(127)

La normatividad en materia de administración de recursos humanos de fecha 2 de enero de 1998 contiene un capítulo denominado personal eventual, se establecía que las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados que tuvieron autorización en 1995 para la contratación de personal eventual deberán de solicitar y justificar el requerimiento de dicho personal.

Acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en el que "se delega en los titulares de las dependencias unidades administrativas y órganos desconcentrados la facultad de designar al personal eventual que requiera para realizar los programas especiales que se les encomiende, de acuerdo con el presupuesto que para tal efecto les sea autorizado y con la plantilla aprobada por la Dirección General de Administración de Desarrollo de personal." (128)

(127) Cavazos Flores, Baltazar. cit pos. Fernández arras, Arturo. Derecho Individual del Trabajo. p.17

(128) Publicado el 15 de abril de 1987 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Se habla de la existencia de trabajadores eventuales ordinarios y extraordinarios con determinadas características que iremos comentando. En la práctica le dan vida a dicho acuerdo a través de contratos individuales de trabajo con sus particularidades cada uno, con la Normatividad de Personal Eventual de fecha octubre de 1999 y que para el efecto dichas normas para su expedición están fundamentadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública, el reglamento interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

A este respecto cabe hacer mención el comentario de Juan Francisco Arroyo Herrera en el sentido de que "...el artículo 90 de la Constitución está colocado en relación de coordinación con el 123, de tal forma que el 90 se circunscribe exclusivamente a la estructura de la Administración Pública Federal y el 123 el aspecto laboral y nunca el 90 reglamentará aspectos laborales, como tampoco el 123, reglones relativos a la Administración Pública, sino mencionarlo, pero el caso de que se tenga que aplicar algún criterio, remitirse al precepto relativo."(129)

Debe suceder lo mismo con las disposiciones constitucionales referentes al Distrito Federal, se le otorga a la Asamblea de Representantes expedir su Ley Orgánica la cual establece la organización de la Administración Pública y asigna las facultades para los asuntos del orden administrativo a cargo del Jefe de Gobierno, la facultad de legislar en materia laboral es del Congreso de la Unión.

(129) Arroyo Herrera, Juan Francisco. Regimen Jurídico del Servicio Público, p.8

Dichas normas tienen por objeto regular la relación de trabajo y la forma en la que se debe desempeñar para ello lo cubren con un contrato individual de trabajo que no cumple con lo establecido en la Ley Federal de Trabajo.

La contratación del personal eventual ordinario será por tiempo fijo o por obra determinada, desarrollan actividades programáticas las cuales deben de estar previstas en el presupuesto de egresos autorizado, se les paga del capítulo 1000, se autoriza cuando las tareas a desarrollar se encuentren incluidas en los programas de trabajo formulados y autorizados, y son como complemento de las funciones normales y con base a las prioridades específicas de trabajos especiales.

Existe un catálogo de puestos y tabulador de sueldos del personal eventual vigente emitido por la oficialía mayor, establece como fecha de pago los días 15 y 30 de cada mes, situación que no sucede se les paga después de dichas fechas y nadie es responsable de semejantes actos que transgreden lo establecido en el artículo 88 de la Ley Federal del Trabajo, ya que en la práctica se rebasa más de los 15 días establecidos como fecha de pago.

Se les excluye de algún programa de basificación, la relación de trabajo se formaliza mediante la firma de un contrato, la temporalidad de los contratos es de un máximo de cinco meses con veintiocho días con interrupción de cuarenta y ocho horas, la fecha de inicio y terminación es el primero de enero y 16 de enero, el 31 de diciembre y el 30 de noviembre respectivamente.

Dichas normas se aplican en tanto no se emita una nueva normatividad que sustituya a esta. Cabe hacer mención que dichos criterios por demás irregulares en la contratación y derechos del personal eventual al servicio del gobierno del Distrito Federal es una realidad que se encuentran al margen de los beneficios de la declaración de los derechos sociales, de lo anterior se desprende claramente que sus condiciones de trabajo son precarias ya que nada más se establece lo relativo a la jornada de trabajo y el sueldo a percibir, no se establece días de descanso, vacaciones, normas protectoras al salario.

4.4 OBLIGACIONES EN MATERIA LABORAL.

Debería de ser de gran importancia para el gobierno del Distrito Federal el cumplir con sus obligaciones en materia laboral para sus trabajadores a su servicio lo cual resultaría benéfico para la prestación del servicio ya que se evitarían riesgos de trabajo y mejorarían el mismo, lo cual evitaría que el gobierno tuviera problemas económicos, desde este mirador la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estados en su artículo 43, así como las Condiciones Generales de Trabajo, en el artículo 77 establecen las principales obligaciones laborales a cargo del Gobierno del Distrito Federal las cuales iremos comentando en los temas subsecuentes.

Dentro de las obligaciones de dar se encuentra la de pagar el salario e indemnizaciones, las obligaciones de hacer tenemos las deducciones, en los salarios que soliciten los sindicatos. Siempre que se ajusten a los términos de la Ley, una obligación de no hacer a cargo del patrón es no maltratar al trabajador, la cual esta contemplada en las condiciones.

Como una obligación de tolerar por parte del patrón es la de conceder licencia para el desempeño de comisiones sindicales, cuando sean promovidos a otros puestos, para el desempeño de cargos de elección popular y los que tengan enfermedades no profesionales.

Una obligación compleja es la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, contenida en las condiciones de trabajo, de igual manera existen las obligaciones para los trabajadores al servicio del Estado a las cuales se les puede dar el mismo trato que a las obligaciones patronales a diferencia que en las obligaciones patronales del sector privado si es sancionable su incumplimiento y en las del sector público no, ya que no hay quien inspeccione si se cumplen tales obligaciones.

4.4.1 LAS INHERENTES A LA PRESTACIÓN DE TRABAJO.

Cabe hacer mención que en relación con el tema concreto el artículo 43 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado dispone que "Son obligaciones de los Titulares...", "en este caso del Gobierno del Distrito Federal, está obligado a cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidente a que están obligados los patrones en general.

Así mismo a proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido, en lo relacionado con su salario dicha ley dice que el pago del mismo se efectuará en el lugar de trabajo en que se preste el servicio y tendrá que hacerse en moneda de curso legal o en cheques.

así mismo se tiene que cubrir de acuerdo con una partida que en el presupuesto de egresos se haya fijado la indemnización por separación injustificada y pagar en una sola exhibición los sueldos caídos, prima vacacional, aguinaldo y quinquenios en términos del laudo emitido para tal efecto.

El artículo 77 de las Condiciones Generales de trabajo del Gobierno del Distrito Federal dice que el titular para efectos de estas condiciones el gobierno esta representado por el Jefe de Gobierno o por el Oficial Mayor quienes están obligados a cumplir y ejecutar la Ley y las condiciones de trabajo que emanan de la misma.

Por lo que deberán de cubrir sus salarios a sus trabajadores en los términos y los plazos establecidos a este respecto en la actualidad se orilla al trabajador para que acepte el pago con tarjeta de débito lo cual implica una serie de problemas como lo es el porcentaje por disposición o manejo de dicha tarjeta, la falta de dinero en los cajeros, el riesgo que se corre al retirar dinero en cajeros solitarios, lo anterior implica que no se pague en el centro de trabajo de adscripción del trabajador.

En este orden de ideas dicho instrumento jurídico establece la obligación de "Proporcionar a los trabajadores vestuario y equipo propio para sus labores, cuando menos dos veces al año...debiendo observar buena calidad y periodo de entrega de acuerdo al siguiente calendario, salvo causas de fuerza mayor debidamente justificadas,..."

En primer lugar habrá que señalar que se incumple con el vestuario operativo de seguridad y lluvia, no se entrega en tiempo y forma lo que ocasiona que los trabajadores lleguen a suspender las labores como forma de presión por la falta de entrega incluso en algunas ocasiones se les otorga otro artículo en compensación por no haber recibido en tiempo y forma.

En lo relativo al vestuario administrativo a partir del año 2000 se hace entrega de vales por concepto de vestuario situación que desvirtúa la naturaleza de el concepto ya que la necesidad hace al trabajador cambie dichos vales por otros artículo menos por vestuario en la mayoría de las veces y lo mismo sucede con el vestuario de invierno.

En la actualidad el gobierno del Distrito Federal propone en la revisión de las condiciones de trabajo compactar estas y otras prestaciones más al salario a efecto de que el trabajador gane más, pero sucederá lo mismo que hace años cuando se compacto al salario un sobresueldo que tenían dichos trabajadores.

4.4.2 OBLIGACIONES EDUCACIONALES.

Las obligaciones de carácter institucional son aquellas en las cuales la voluntad de las partes es casi nula, prevalece la decisión de las circunstancias sociales que le dieron origen al nacimiento de las obligaciones a cargo de patrones y trabajadores.

En materia de educación el artículo 43 fracción VI, inciso (f) de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, dice que se cubrirán. "Las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de seguridad y servicios sociales comprendidos..." en el "establecimiento de escuelas de administración pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional."

Las Condiciones Generales de Trabajo establece como recompensa becas a instituciones educativas del país y del extranjero a quien se distinga por su asistencia, puntualidad y eficiencia en el trabajo, se considera la antigüedad en el servicio, dichas becas comprenden los siguientes campos el tecnológico, científico, humanista y administración y los demás necesarios para la superación de los trabajadores becados, que repercutan en el mejoramiento de los servicios que el gobierno proporciona al público. Así mismo se otorgan becas a los hijos de los trabajadores la cual la sujeta a cuestiones presupuestales.

Desde este mirador el artículo 77 en su fracción VII establece que deberán existir programas de capacitación y adiestramiento para quien lo desee.

El Gobierno proporciona capacitación a los trabajadores y para ello existe un Comité Mixto de Capacitación y un Instituto Técnico para los trabajadores del Gobierno, dicha capacitación debe tener efectividad en el escalafón.

4.4.3 OLIGACIONES EN MATERIA DE PREVISION SOCIAL

La Seguridad Social, tiene la finalidad de defender la salud y vida de los trabajadores, es definido como. "El conjunto de Instituciones tendientes a hacer frente a los riesgos que se ciernen sobre las clases económicamente más débiles de la sociedad y que se dirigen a la implantación de una cierta seguridad; dentro de estas Instituciones están desde luego los seguros sociales, las mutualidades y algunas formas de cooperativismo."(130)

En principio la Ley Burocrática establece como obligación a cargo del titular del gobierno cubrir aportaciones para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad social que incluye entre otros aspectos, atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria por accidentes de trabajo, etc.

Desde este mirador se deben de cumplir con medidas de seguridad e higiene, así como difundir las medidas adoptadas en dicha materia. En las Condiciones Generales de Trabajo se establece un capítulo denominado Seguridad e Higiene en el Trabajo, donde se establece la existencia de una Comisión Mixta de Seguridad e higiene.

Se establecerán subcomisiones mixtas de Seguridad e Higiene en cada centro de trabajo investigando las causas de los accidentes ocurridos, proponer medidas para la prevención de éstos y cumplir e informar a la Comisión Mixta.

(130) Cantón Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático, p. 162

Dichas Comisiones y subcomisiones en la mayoría de las veces realizan sus funciones detrás del escritorio sin saber en realidad la problemática que puede tener en riesgos de trabajo en otras ocasiones ni se instalan por falta de recursos y con el consentimiento del sindicato es lo que sucede en torno al Gobierno del Distrito Federal.

Sin que realmente existan medidas que obliguen a su cumplimiento, funcionan en cuanto realizan trámites como es la autorización de un tercer periodo vacacional el cual es otorgado sin haber verificado si realmente el trabajador se encuentra en la circunstancia que lo haga merecedor.

En la materia que más problemas existen es en el pago de una prima proporcional al salario que va en un porcentaje del 5,7,10,15 y 20 % sobre el salario del trabajador lo cual implica actos de corrupción, soborno, pero como hay complicidad de la autoridad, el sindicato y el trabajador difícilmente se hace algo al respecto.

Así mismo se otorga un día de salario por concepto de lavado de ropa que corresponde al trabajador de base que este en lugares insalubres desarrollando su labor, lo anterior tiene relación en el sentido de que son los lugares en los que se debe de aplicar las medidas de seguridad e higiene y como complemento de ello se autorizan a dichos trabajadores los rubros antes comentados.

4.4.4 OBLIGACIONES SINDICALES.

Las Condiciones Generales de trabajo del Gobierno del Distrito Federal establece una serie de obligaciones a los titulares de las dependencias con respecto al sindicato que para el caso que tratamos los sujetos de dicha relación es el Gobierno del Distrito Federal y el Sindicato Único de Trabajadores al Gobierno del Distrito Federal.

Se permite la intervención del Sindicato para determinar la intensidad del trabajo, en el otorgamiento de estímulos y recompensas a los trabajadores que se hacen merecedores, también cuando se otorgan licencias con goce de sueldo, cambios de adscripción, acuerdo entre el gobierno y el sindicato en la realización de actividades sociales, deportivas y culturales.

Se le tiene que comunicar al sindicato de las licencias sin goce de sueldo, se le permite al sindicato integrar las comisiones y subcomisiones mixtas de seguridad e higiene, se le hará entrega de una acta cuando sucede un accidente de trabajo por parte de la autoridad, así mismo se le hará entrega de información relativa a los trabajadores de base de manera bimestral, participa en las disposiciones que se dictan en relación con la administración de fondos de estímulos y recompensas, se le hace entrega de las aportaciones de los trabajadores de sus cuotas al sindicato.

4.4.5 OBLIGACIONES RELATIVAS A LAS CONSIDERACIONES Y PROTECCION DE LOS TRABAJADORES.

La consideración es el trato a una persona con urbanidad, respeto, la protección implica amparar, favorecer, en materia laboral debe de existir buen trato de parte de los funcionarios que representan a la autoridad, por lo que en materia de obligaciones relativas a las consideraciones a los trabajadores la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado es omisa al respecto, sin embargo cabe hacer mención que en el Artículo 47 fracción VI, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece “Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas de trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.”

Aunque habrá que hacer mención que en este caso se trata de una relación administrativa del jefe inmediato superior y el trabajador que esta bajo la dirección de él, por lo que consideramos que cuando habla de empleo se refiere al trabajador de base que puede incurrir en responsabilidad administrativa. En las condiciones generales de trabajo se establece como derecho del trabajador “Recibir trato decoroso de parte de sus superiores subalternos.”

Otra de las obligaciones a saber es la que se refiere a la protección de la mujer embarazada la cual tendrá derecho a no realizar trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifique peligro para su salud en relación con el embarazo, gozará de manera forzosa de 90 días de descanso en el presente orden 30 días antes de la fecha aproximadamente para el parto y los otros 60 después del

mismo, deberá de recibir su salario integro y conservar su empleo, así mismo tendrá derecho a dos periodos de lactancia que son de media hora cada uno para alimentar a sus hijos, además disfrutará de ayudas para lactancia, asistencia medica y obstétrica, y servicio de guardería.

4.4.6 CREACIÓN DE COMISIONES (SEGURIDAD E HIGIENE, CAPACITACIÓN, ADIESTRAMIENTO, DETERMINACIÓN DE ANTIGÜEDAD, REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO O CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.

De conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene competencia para registrar los reglamentos de las comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene, Escalafón y las Condiciones Generales de Trabajo.

El gobierno del Distrito Federal debería de aprovechar la oportunidad de la cooperación que es necesaria pero que no se obtiene ni por que este establecida en la Ley o en las Condiciones Generales de Trabajo, ni como la buena voluntad del Sindicato o de los trabajadores, sino que se requiere de un esfuerzo conjunto a efecto de aprovechar las comisiones y subcomisiones mixtas que constituyen valiosos instrumentos que ayudan a obtener logros aunque parezcan pequeños, siempre y cuando se den de manera conjunta lo que les da un valor muy especial por lo que cabe hacer mención aunque de manera breve algunos aspectos de las comisiones que se crean en el Gobierno del Distrito Federal.

La Comisión Mixta de Seguridad e Higiene tiene por funciones coordinar y supervisar a todas las subcomisiones mixtas coordinadoras en las dependencias, supervisar los actos y condiciones inseguras en los centros de trabajo, orientar en esta materia de la que estamos hablando, dictaminar lo concerniente a sobre sueldo en materia de riesgo de trabajo, normar lo concerniente al equipo de protección personal o el que se considere necesario en los centros de trabajo, así como establecer jornadas especiales de acuerdo a las normas existentes.

Se trata de una comisión permanente que se integra con cinco representantes por parte de las autoridades centrales del Gobierno del Distrito Federal y cinco de parte del sindicato, existe un secretario coordinado.

Se estructura de la siguiente manera cuenta con una subcomisión mixta coordinadora la cual es cabeza de sector en cada dependencia y se le encuentra en las Direcciones Generales de Administración y se integra por cuatro representantes del gobierno e igual numero de representantes del sindicato, entre sus principales funciones tiene coordinar y supervisar a todas las subcomisiones mixtas auxiliares en su dependencia, ayuda a dictaminar los terceros periodos vacacionales, así mismo a determinar el equipo de protección personal, realiza recorridos en los centros de trabajo, promueve medidas de seguridad en los centros de trabajo, valida las funciones y los pagos de sobresueldo por infecto-riesgo.

Así mismo existen las subcomisiones mixtas auxiliares de seguridad e higiene las cuales deben de existir en el número que sean necesarias y se ubican en los centros de trabajo se integran con dos representantes de la autoridad y dos representantes elegidos por los trabajadores, sus funciones generales son realizar recorridos en los centros de trabajo, difundir medidas de seguridad e higiene, ayuda a determinar el equipo de protección personal, y a las subcomisiones mixtas coordinadoras.

Habrá que analizar que tan conveniente resulta tanto para el gobierno como para los trabajadores el adecuado funcionamiento de esta comisión aunque no necesariamente lo anterior signifique que funcione como debiera ser.

Otra de las Comisiones que se crean para la aplicación de un sistema escalafonario en el Gobierno del Distrito Federal que permita ascender a los puestos de niveles máximos a los trabajadores de base mejor calificados lo es la Comisión Mixta de Escalafón, que cuenta con 59 subcomisiones mixtas de escalafón en las unidades administrativas y órganos desconcentrados que conforman el Gobierno del Distrito Federal.

La Comisión Mixta de escalafón según dispone el artículo 54 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado se integra por dos representantes propietarios de la autoridad, dos representantes propietarios del sindicato y el arbitro que de común acuerdo designan las partes en el caso de que hubiere empate, tiene como finalidad aplicar el sistema de escalafón en el Gobierno del Distrito Federal, y tiene

atribuciones para instalar las subcomisiones mixtas de Escalafón necesarias, capacitar y asesorar al personal de las subcomisiones mixtas, vigilar la aplicación del procedimiento escalafonario de las mismas, conocer de las inconformidades y determinar la procedencia de las mismas, comunicar las resoluciones emitidas por el pleno.

Las subcomisiones mixtas de escalafón están integradas por dos representantes propietarios del Gobierno del Distrito Federal y dos del Sindicato, funcionaran como órganos auxiliares de la comisión tendrán entre sus atribuciones autorizar con su firma las actas de sesiones, convocatorias y dictámenes, vigilar la aplicación de exámenes.

En la normatividad para la operación del sistema de escalafón en el Gobierno del Distrito Federal de 2001, contiene los conceptos básicos del mismo sistema. En el cual el escalafón “Se denomina escalafón al sistema organizado en el Gobierno del Distrito Federal para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores de base y autorizar las permutas.” (131)

Los procedimientos tienen como objetivo ascender a los puestos de nivel superior con mejor calificación sin menoscabo de sus derechos del grupo y rama de su procedencia, de nivel salarial inferior a la vacante y reúnan los requisitos.

(131) Manual Administrativo de la Subdirección de Escalafón, Conceptos Básicos del Sistema Escalonario, México, 2001. p.8

El otro es el llamado procedimiento asignación de plazas al 50 %, su objetivo es llevar a cabo una distribución de las plazas a pie de rama y declaradas desiertas.

El Gobierno del Distrito Federal y el Sindicato Único de Trabajadores del mismo, de conformidad con el artículo 62 de la ley y de los acuerdos emitidos por la propia Comisión Mixta de Escalafón del Gobierno, llevan a cabo este proceso, cabe hacer mención que en la actualidad la Secretaría de Salud es la Única que lleva a cabo esto.

La Comisión Mixta de Capacitación y Desarrollo de personal en la Administración Pública del Distrito Federal encuentra su fundamento en el artículo 88 de la Ley Burocrática y desarrolla su funcionamiento en las Condiciones de Trabajo, en estas se estipula la obligación del titular al "Establecer programas de capacitación y adiestramiento para que los trabajadores que lo deseen, puedan adquirir los conocimientos indispensables...." (132)

Así mismo se establece como una obligación a cargo del trabajador "asistir a los cursos y actividades en materia de capacitación adiestramiento y especialización para mejorar su preparación y eficiencia, dentro del horario de labores que tenga establecido el propio trabajador."(133)

(132) Condiciones Generales de Trabajo, artículo 77 ,f,VII, publicado en l Gaceta Oficial del Distrito Federal

(133) Condiciones Generales de Trabajo, artículo 81, f, VII, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal

La capacitación proporcionara a sus trabajadores la capacitación que permita incrementar la productividad laboral y mejorar la atención de los servicios públicos que se presten en el Gobierno del Distrito Federal, para ello se establece el Comité Mixto de Capacitación como órgano normativo, de ejecución, consulta, difusión, evaluación, coordinación y seguimiento de la capacitación que se imparte a los Trabajadores de base y estructura.

El sistema de capacitación del Gobierno del Distrito Federal será coordinado por la Comisión Mixta de Capacitación que opera a través de los subcomités mixtos de capacitación central desconcentrado y centralizado, atiende a los requerimientos de capacitación, adiestramiento y enseñanza abierta del personal técnico-operativo, que coadyuve al incremento de su productividad y eficiencia en la prestación de servicios a los habitantes de la ciudad de México.

El comité mixto de capacitación para el año 2002 celebro convenio con la Unidad Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas para la impartición de cursos como informática, seguridad e higiene, primeros auxilios, desarrollo de personal, calidad de vida, motivación personal y laboral, mejora continua en los procesos de trabajo, ortografía, incluye el servicio social, windows 98, procesador de textos 2000 básico intermedio y avanzado, entre otros más.

En la circular uno bis se establece que estas se integran con representación del Gobierno del Distrito Federal y del Sindicato Único de Trabajadores al Gobierno, dichas comisiones en el gobierno son:

Comisión Central Mixta de Escalafón.

Comisión Mixta de Seguridad e Higiene.

Comisión Mixta de Capacitación.

Así mismo se establece que se podrán integrar otras comisiones mixtas con carácter temporal, cuando así lo estime el gobierno, actualmente hay una comisión se dice negociadora de las Condiciones Generales de Trabajo que en conjunto con representantes del gobierno del Distrito Federal realizaran modificaciones a las mismas lo anterior es a petición de la organización sindical que debe de proponer mejoras para sus representados y no permitir el retroceso de sus conquistas laborales que al parecer es lo que pretende el gobierno al querer compactar sus prestaciones económicas al salario.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los trabajadores eventuales, ordinarios y extraordinarios, autogenerado viven una situación de inseguridad jurídica ya que su relación laboral se rige bajo normas administrativas emitidas por el Oficial Mayor a las cuales se les denomina normatividad para la contratación de personal eventual, hoy circular Uno bis (normatividad en materia de administración de recursos).

Asimismo se establece que la interpretación o determinación relativa a la normatividad citada serán resueltas por el Oficial Mayor a través de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, lo cual implica criterios por demás irregulares que se utilizan en la contratación de personal antes mencionado al Gobierno del Distrito Federal sin que tengan algún medio de defensa y por ende se encuentren al margen de los beneficios de los derechos sociales.

Segunda.- Lo anterior se demuestra con la falta de la aplicación de manera supletoria de la Ley Federal del Trabajo que dispone que en la interpretación de las normas laborales se persigue la realización de la justicia social, en caso de duda se debe aplicar la norma más favorable al trabajador, situación que no sucede ya que se requiere personal obrero, técnico, administrativo, especialista y profesional tanto en personal de base como en personal eventual, autogenerado y bajo el régimen de honorarios.

TERCERA.- Existen normas jurídicas dentro del derecho laboral burocrático que deberían de actualizarse una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación las ha declarado inconstitucionales como es caso de el artículo primero y sesenta y ocho de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en relación con las instituciones y organismos similares que tengan a su cargo función de servicios públicos, así como lo relativo a la libertad sindical.

CUARTA.- Se propone un organismo que se encargue de inspeccionar la aplicación de las normas del derecho laboral burocrático tal y como existe en el derecho del trabajo a efecto de vigilar la observación y aplicación de las mismas, con la finalidad de salvaguardar los derechos de los trabajadores de forma preventiva y no correctiva, ya que actualmente el Oficial Mayor del Gobierno del Distrito Federal tiene entre sus atribuciones intervenir, difundir y vigilar la aplicación de las condiciones generales de trabajo.

Lo anterior es en atención a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así mismo cabe hacer mención que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene la obligación de cumplir y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión que en este caso es la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

QUINTA.- Es innegable la necesidad de asegurar el desarrollo y la realización integral del individuo en el trabajo con normas adecuadas a la realidad social que vive el país, es por ello que se propone la existencia de un derecho sancionador a

los servidores públicos que fungen como representantes de la autoridad y que sin embargo incumplen las normas laborales por omisión, negligencia, impotencia o indiferencia en respetar las garantías sociales ya que cabe aclarar que en la mayoría de los casos el no respeto a los derechos laborales son consecuencias para la institución y no para el que representa al gobierno.

SEXTA.- Como es conocido han propuesto la desaparición del apartado "B" del artículo 123 constitucional, sin tomar en cuenta que la lucha de los trabajadores al servicio del Estado por la reivindicación de sus derechos laborales y los acontecimientos históricos sociales son los elementos que han permitido la legislación que hoy en día rige sus relaciones laborales con todos sus defectos virtudes y bondades consideramos que es mejor realizarle modificaciones a dicho apartado a efecto de ajustarlo a la realidad social.

SÉPTIMA.- El motivo del presente trabajo de tesis es proponer la creación de un órgano de inspección a efecto de verificar el cumplimiento de los derechos laborales, así como un capítulo para trabajadores eventuales ordinarios, extraordinarios, de autogenerados, en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, ya que ello propiciaría certidumbre jurídica a ese grupo de trabajadores en épocas electorales, así como la creación de un procedimiento sumario que permitiera la solución de sus controversias de manera rápida, pronta y expedita, también la existencia de un derecho sancionador efectivo que permita que quien funja como representante del Gobierno del Distrito Federal respete los derechos laborales.

OCTAVA.- A las personas que tienen un vínculo con el Gobierno del Distrito Federal en materia laboral como son los llamados voluntarios que reciben de la comunidad una gratificación por realizar un trabajo que corresponde llevar a cabo al personal de base, se les debería de proporcionar mínimo un convenio en el cual se estableciera situaciones tan elementales como la seguridad social ya que están expuestos a los riesgos que implica un trabajo.

NOVENA.- Para un mejor servicio al país se debería de implantar medidas adecuadas para que sus servidores o representantes actúen en beneficio de la Administración Pública señalando cuales son sus obligaciones, los límites de sus atribuciones y las consecuencias de sus actos u omisiones en que pudieren incurrir, para ello se requiere que exista un órgano que supervise y sancione los ilícitos ya que la mayoría de las veces, quien representa a la autoridad deja de cumplir con sus obligaciones en la aplicación de la ley reglamentaria y de las condiciones de trabajo que emanan de ella.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Porrúa, México, 1996
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1996
- 3.- ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público. 3ª Edición, Porrúa, México, 2000
- 4.- BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, Principios Básicos del Derecho del Trabajo. 2ª Edición, PAC, México, 1994
- 5.- BÁEZ MARTÍNEZ Roberto, Manual del Derecho Administrativo, Trillas, México, 1990
- 6.- BUEN LOZANO, Néstor de, y BUEN UNNA, Carlos de, El Trabajo. El Hombre y Algo Más. Porrúa, México, 1996
- 7.- CANTÓN MOLLER, Miguel, Derecho Burocrático. 2ª Edición, Pac, México, 1995
- 8.- CARRASCO Pedro, Historia General de México. 2ª. Edición, Colegio de México, 1977
- 9.- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, La Reforma Administrativa en México. Porrúa, México, 1988
- 10.- CAVAZOS FLORES, Baltazar, Los Trabajadores de Confianza. Trillas, México, 1993

- 11.- CAVAZOS FLORES, Baltazar, Cuarenta Lecciones de Derecho Laboral 8ª Edición, Editorial Trillas, México, 1994
- 12.- CHARIS GÓMEZ, Roberto, Estudios del Derecho del Trabajo. Porrúa, México, 1997
- 13.- DÁVALOS José, Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados. Porrúa, México, 1997
- 14.- DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del Trabajo. Tomo II, 13ª Edición, Porrúa, México, 1999
- 15.- DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO A través de sus constituciones. Tomo XIII, Artículo 123, Porrúa, México
- 16.- FERNÁNDEZ ARRAS, Arturo, Selección de Temas del Derecho Individual del Trabajo. Barra Nacional de Abogados, México, 2001
- 17.- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho. 31ª Edición, Porrúa, México, 1980
- 18.- IGUINEZ, Juan Bautista, Léxico Bibliográfico. 2ª Edición, U.N.A.M., México, 1997
- 19.- KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho. Traducción, Roberto J. Vemengo, 7ª Edición, Porrúa, México, 1993
- 20.- LASTRA LASTRA, José Manuel, Derecho Sindical. Porrúa, México, 1991
MARGADANT S., GUILLERMO F., Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. 18ª Edición, Eafinge, México, 200

- 21.- MERINO RAMOS, Raúl, Revista Laboral, año VII, número 81, Junio 1999
MERINO RAMOS, Raúl, Revista Laboral. Año VII, número 84, 1999
- 22.- MORA ROCHA, J. Manuel, Elementos Políticos del Derecho Burocrático.
2ª Edición, PAC, México, 1992
- 23.- MORALES PAULIN, C.A., Derecho Burocrático, Porrúa, México, 1995
MORENO M., MANUEL, La Organización Política y Social de los Aztecas.
3ª Edición, Ozsis, México, 1966.
- 24.- LACAVEX BERUMEN, María Aurora, Revista Laboral. año X, número 116,
2002
- 25.- LEAL, Juan Felipe, Revista Americana de Ciencias Sociales. mayo-
agosto, 1989.
- 26.- LIMÓN LÓPEZ, Raúl, Revista Laboral , año VIII, número 91,2000
- 27.- LÓPEZ MASTACHE, Miguel Ángel, Revista Cuatrecasas. Número 6, marzo
1987
- 28.- OVILLA MANDUJANO, Manuel, Marco Teórico de Discusión Sobre el
Sistema Político Mexicano. San Cristóbal Chiapas, México, 1995
- 29.- PARRA PRADO, GERMÁN, Esquema Histórico de la Federación de
Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. México, 1980
- 30.- REMOLINA ROQUEÑI, Felipe, Evolución de las Instituciones y del
Derecho del Trabajo en México. Junta Local de Conciliación y Arbitraje.
1976

- 31.- REYNOSO CASTILLO, CARLOS, Curso de Derecho Burocrático. Porrúa, México, 1999
- 32.- REYES TAYABAS, JORGE. Derecho Constitucional aplicado a la especialización en amparo. Themis, 6ª Edición, México, 1999
- 33.- ROJAS LUGO, Osvaldino, Revista Laboral. año VIII, número 88, enero 2000
- 34.- SANTIAGO CRUZ, Francisco, Las Artes y los Gremios en la Nueva España. Editorial Jus, México, 1980
- 35.- SANTOS AZUELA, Héctor, Elementos del Derecho del Trabajo. Porrúa, México, 1994
- 36.- SANTOS AZUELA, Héctor, Derecho del Trabajo. Mc Graw Hill, México, 1998.
- 37.- SERRA ROJAS, ANDRÉS, Derecho Administrativo. Tomo I 12ª Edición, México, 1986
- 38.- VÁZQUEZ CARRILLO, Eduardo, Reseña del Constitucionalismo Social Mexicano. Editorial Colegio de Abogados, México, 1998

LEGISLACIÓN

- 1.- MORALES S, Hugo Italo y TENA SUCK, Rafael, Legislación del Trabajo Burocrático. PAC, México, 1992
- 2.- ORTIZ ESCOBAR, Rodolfo, Legislación Laboral y Derechos Humanos. Nueva Imagen, México, 2000

- 3.- TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge, Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 40ª Edición, Porrúa, México, 2001
- 4.- LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Colección Porrúa 18ª Edición, México, 2000

OTRAS FUENTES

- 1.- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, Diario Oficial de la Federación. México, 1934
- 2.- Circular uno bis 2001 Normatividad en materia de administración de recursos para las Delegaciones del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal 2001
- 3.- Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.
- 4.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México, 2002
- 5.- Documentos Básicos de la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado, México, 1998
- 6.- Ley Federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, Diario Oficial de la Federación. 2002
- 7.- Lineamientos básicos para el funcionamiento de los subcomités mixtos de capacitación
- 8.- Manual de Derecho Burocrático (material de apoyo), México 1999

- 9.- **Normatividad para la operación del Sistema escalafonario en el Gobierno del Distrito Federal, 2001**
- 10.- **Enciclopedia Autodidáctica. Editorial Océano, Volumen 7, España, 1977.**
- 11.- **Diccionario Jurídico Razonado Windows 1998**
- 12.- **Rubinstein Santiago. Diccionario del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Editorial Desalma, Argentina, 1983.**
- 13.- **Bruguer Walter, Diccionario de Filosofía. Editorial Herder, Barcelona, 13ª Edición, 1995**

V.º b.
1998