



BUAP

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

**LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO
DE PUEBLA. UNIFICACIÓN DEL REGIMEN LABORAL
BUROCRÁTICO ESTATAL Y MUNICIPAL: UNA PROPUESTA**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO**

PRESENTA:

JOSÉ ADRIÁN ALBARRÁN MENA

ASESOR:

DR. LUIS MANUEL OLIVARES ESTRADA

PUEBLA, PUE.

ENERO DE 2016.

A mis hijos Andrea y José Ernesto:

*Mi más grande bendición, su alegría es fuente de
inspiración y fortaleza para seguir adelante y alcanzar mis metas.*

Para ustedes con todo mi amor.

INDICE

Introducción.	5
---------------	---

CAPITULO I CONCEPTO Y ANTECEDENTES DEL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO

1.1 Concepto y sistematización de la burocracia.	9
1.2 Definición y Autonomía del Derecho Burocrático.	10
1.3 Surgimiento y Antecedentes de la Burocracia en el Mundo.	15
1.4 Antecedentes del Derecho Burocrático en México.	16
1.4.1 Época Precolonial.	17
1.4.2 Época Colonial.	18
1.4.3 Época de la Independencia.	19
1.4.4 La Constitución de 1857.	20
1.4.5 El Constituyente de 1917.	21

CAPITULO II LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE EL ESTADO Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1 La Función Pública.	28
2.2 El Servidor Público.	29
2.3 Distinción entre Funcionario y Empleado Público.	30
2.4 Teorías sobre la naturaleza de la Función Pública.	33
2.4.1 Teoría civilista o de Derecho Privado.	33
2.4.2 Teoría del acto unilateral.	34
2.4.3 Teoría del acto contractual.	34
2.4.4 Teoría del acto unión.	35
2.5 La relación de Trabajo entre el Estado y sus Trabajadores.	36
2.6 Sujetos de la Relación de Trabajo entre el Estado y sus Trabajadores.	39

**CAPITULO III
REGIMEN JURÍDICO LABORAL DE LOS
TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS
DE LOS ESTADOS Y SUS MUNICIPIOS**

3.1 Fundamento Constitucional de la Legislación Burocrática en los Estados y sus Municipios.	49
3.2 Análisis comparado de la Legislación Burocrática de los Estados y sus Municipios.	54
3.3 La Justicia Laboral Burocrática en los Estados y Municipios.	57
3.4 Los Trabajadores Municipales en las Legislaciones Burocráticas de los Estados.	59

**CAPITULO IV
EL REGIMEN LABORAL BUROCRÁTICO
EN EL ESTADO DE PUEBLA**

4.1 La Legislación Burocrática en el Estado de Puebla.	65
4.2 Régimen laboral de los Trabajadores del Ayuntamiento del Municipio de Puebla.	72
4.3 Propuesta de Unificación de la Legislación Burocrática en el Estado de Puebla.	76
CONCLUSIONES.	79
FUENTES DE CONSULTA	80

INTRODUCCIÓN

La relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores no es producto de la evolución actual que vive el Estado, ha existido desde épocas muy remotas, sin embargo, ésta se ha visto modificada a través del tiempo, lugar e ideología política.

En México, el Constituyente de 1917 incorporó a la Constitución los derechos sociales de los trabajadores pensando en el trabajo como una unidad indisoluble; no se establecieron distinciones de ninguna especie en razón de las diversas formas de prestación de los servicios. Fue el legislador de 1960 el que consideró que el trabajo en general y el servicio que se presta al Estado responden a una filosofía distinta, atendiendo a la naturaleza del trabajo y al fin que se persigue con su realización; de ahí que haya establecido en la Constitución dos marcos jurídicos laborales. Con motivo de la reforma de 1960 las relaciones laborales en nuestro país quedaron reglamentadas a nivel federal por la Ley Federal del Trabajo, para los sujetos del Apartado "A" y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para los servidores públicos federales del Apartado "B", sin que dichos ordenamientos se ocuparan de los trabajadores al servicio de los Estados y los Municipios.

La reforma constitucional de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres impuso a las legislaturas de los Estados, la obligación de expedir leyes que regularan las relaciones laborales entre los Estados y Municipios con sus trabajadores. En marzo de mil novecientos ochenta y siete un nuevo decreto de reforma estableció el plazo de un año para que las legislaturas locales expidieran tales ordenamientos.

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla data del dieciocho de noviembre de mil novecientos sesenta y seis. Por su parte, la primera Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla es del treinta y uno de marzo de mil novecientos setenta y ocho. La reforma

constitucional de mil novecientos ochenta y tres y posteriormente la de mil novecientos ochenta y siete no produjeron modificaciones en las leyes burocráticas del Estado de Puebla. A la fecha los doscientos dieciséis municipios diversos a la Capital no cuentan con leyes que regulen las relaciones de trabajo con sus trabajadores, ocasionando un estado de incertidumbre jurídica respecto a sus derechos laborales.

El objetivo de éste trabajo es realizar una propuesta tendiente a unificar el régimen laboral burocrático estatal y municipal en el Estado de Puebla, con la finalidad de que los servidores públicos estatales y municipales, reciban igual tratamiento jurídico y cuenten con un tribunal imparcial que escuche sus peticiones.

La delimitación de ésta investigación es la materia burocrática, con un ámbito geográfico estatal y municipal, analizando la legislación vigente al año dos mil catorce.

La *justificación normativa* radica en la necesidad de expedir una sola legislación que regule las relaciones burocráticas en el Estado de Puebla; como *justificación sociológica* encontramos el hecho de que la unificación que se propone traerá por consecuencia que los trabajadores del Estado y municipios desempeñen sus funciones en condiciones de certeza jurídica lo que redundará en una mejor prestación de servicios a la ciudadanía y; como *justificación axiológica* está la impartición de justicia en beneficio de los trabajadores del estado y sus municipios así como una mayor celeridad en su tramitación evitando el pago de cuantiosos laudos por futuras administraciones.

Como hipótesis central de la presente investigación, se establece que si se unifica el régimen laboral burocrático en el Estado de Puebla, se podrá resolver el problema de incertidumbre jurídica existente en cuanto a los derechos laborales de los trabajadores de los municipios del Estado, correspondiendo a un solo Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, conocer y resolver los conflictos de

trabajo que se generen de manera pronta e imparcial.

El presente estudio se compone de cuatro capítulos, el primero de ellos examina el concepto y la sistematización de la burocracia, la definición y autonomía de lo que hoy conocemos como Derecho Burocrático, así como la forma en que se ha desarrollado la relación existente entre el Estado y sus trabajadores en el mundo y específicamente en nuestro país. El segundo capítulo expone la doctrina existente en torno a los conceptos fundamentales y teorías sobre la naturaleza jurídica de la relación jurídica entre el Estado y los servidores públicos. En el tercer capítulo se hace un estudio de derecho comparado entre las diversas legislaciones burocráticas existentes en los diversos Estados de la República Mexicana. El cuarto capítulo concluye con un análisis de la legislación burocrática en el Estado de Puebla y la necesidad de unificar el régimen estatal y municipal en aras de una mejor administración de justicia y certeza jurídica para los trabajadores al servicio del Estado y sus doscientos diecisiete municipios.

JOSÉ ADRIÁN ALBARRÁN MENA

CAPÍTULO I

CONCEPTO Y ANTECEDENTES DEL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO

1.1 CONCEPTO Y SISTEMATIZACIÓN DE LA BUROCRACIA.

La palabra burocracia proviene del francés *bureaucratie*. Etimológicamente se integra del francés *bureau*, oficina y del griego *cratos*, poder.

En el francés antiguo, la voz *bure* significaba paño o tela burda usada en las mesas de los funcionarios en los actos públicos, el término evolucionó a *bureau* para significar también la mesa y posteriormente, la sala o despacho y hasta las personas que allí trabajaban.¹

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, define el término “burocracia” en su segunda acepción como el “*conjunto de los servidores públicos*” y conforme a su tercera acepción como la “*influencia excesiva de los funcionarios en los asuntos públicos*”.²

El término burocracia ha sido catalogado como anfibológico –palabra con más de una interpretación - toda vez que su uso puede referirse ya sea al personal administrativo, a los problemas del Estado, a los trámites administrativos e inclusive hace referencia a las diversas formas de organización administrativa.

Reynoso Castillo refiere que la voz *burocracia* de la cual deriva el término *burocrático*, “*no existe jurídicamente hablando y se trata más bien de un término importado de la sociología*”.³

El vocablo francés *bureaucratie* lo empezó a utilizar el fisiócrata Juan Claudio María Vicente Gournay, refiriéndose al poder ejercido por el conjunto de

¹ Cfr. Fernández Ruíz, Jorge y Otero Salas, Filiberto, *Derecho Administrativo del Estado de Puebla*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007,

² Diccionario de la lengua española. Real Academia Española. Vigésima segunda edición. Disponible en:

http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=burocracia&val_aux=&origen=REDRAE

Madrid, España. Consultado el 19 de julio de 2012.

³ Reynoso Castillo, Carlos, *Curso de Derecho Burocrático*, México, Porrúa, 1999, p. 13.

funcionarios y empleados dependientes del rey, en la administración pública de la monarquía absoluta.⁴

Serra Rojas, refiere que “la palabra burocracia es una expresión peyorativa con la cual indicamos al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal. Positivamente es una clase que sirve a la sociedad, realizando los fines del Estado”.⁵

En la legislación mexicana, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos omite hacer referencia al término burocracia y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 51, utiliza en una sola ocasión la expresión “unidad burocrática”.

Hoy en día podemos entender por burocracia el conjunto de servidores públicos, sean funcionarios, empleados o trabajadores al servicio del Estado.

1.2 DEFINICIÓN Y AUTONOMÍA DEL DERECHO BUROCRÁTICO.

Jorge Federico Hegel, en su obra *Filosofía del Derecho*, inicia el estudio sistemático de la burocracia señalando que “en la tarea del gobierno, existe, la división del trabajo...las funciones del gobierno son de carácter objetivo, ya decididas por sí según su sustancia y deben llenarse y cumplirse por individuos.”⁶

Max Weber definió la burocracia como “un sistema para el desarrollo de los asuntos de gobierno por medio de ministerios y órganos, dirigidos por un titular

⁴ Fernández Ruíz, Jorge y Otero Salas, Filiberto, *Op. cit*, nota 1, p. 388.

⁵ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, Primer Curso*, 29a. ed., México, Porrúa, 2010, p. 387.

⁶ Hegel, Guillermo Federico, *Filosofía del Derecho*, 5a. ed., Buenos Aires, Edit. Claridad, 1968, p. 247.

capaz de dar particular énfasis a la práctica y al procedimiento de carácter conservativo”.⁷

En opinión de Max Weber, cualquier dominación sobre un conjunto humano requiere normalmente de una estructura administrativa. Existen diferentes modelos de dominación legítima destacando el racional, el tradicional y el carismático.

El modelo burocrático de Weber se funda en una serie de premisas que, cuando se producen, nos ubican frente a un régimen burocrático de dominación racional basado en tres proposiciones básicas: reparto de competencias, poderes coactivos determinados por la norma y personal con aptitudes absolutamente definidas.⁸

Guillermo Cabanellas, citado por Trueba Urbina, refiere que “las relaciones entre el Estado y sus empleados o funcionarios son de derecho público y por lo mismo no están en el ámbito del derecho del trabajo, sino del derecho administrativo.”⁹

En relación a ello debemos decir que existen tópicos como son la estructura y organización del Estado así como la actuación de éste frente a los particulares los cuales son propios del Derecho Administrativo, no así cuando se trate de analizar la situación jurídica de aquellas personas que a cambio de un salario prestan su fuerza de trabajo al Estado y si bien en ésta relación *sui generis*, no existe la necesidad de equilibrar los factores de la producción, ni existe un ánimo de lucro, si surgen derechos y obligaciones de carácter eminentemente social cuya protección debe quedar al amparo del artículo 123 constitucional.

⁷ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, trad. de José Medina Echavarría, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 117 y 118.

⁸ Weber, Max, *¿Qué es la burocracia?*, trad. de Rufino Arar, México, Ediciones Coyoacán, 2001, p. 21 y 22.

⁹ Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo*, 2ª. Ed., México, Porrúa, 1973, p. 595.

Mario de la Cueva afirma que “la extensión del derecho del trabajo a los trabajadores públicos no fue un elemento co-substancial en los orígenes del estatuto laboral, si no un efecto posterior, consecuencia de su fuerza expansiva y de su sentido de universalidad”.¹⁰

Trueba Urbina señala que “las relaciones entre el Estado Federal, los Estados miembros y los Municipios y sus servidores, son de carácter social y por consiguiente éstos son objeto de protección y reivindicación en el artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias; no debiendo confundirse la naturaleza social de esta relación con la función pública que realiza el Estado y sus servidores frente a los particulares”.¹¹

El Doctor Miguel Acosta Romero, considera que el derecho burocrático es una rama del derecho laboral “que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (Federación, Estados y Municipios), así como los derechos y obligaciones que de ella surjan”.¹²

El Licenciado Pedro Ojeda Paullada, ex magistrado presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ha definido al Derecho Burocrático como “aquella disciplina o rama del Derecho Social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que establece, además, las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y

¹⁰ De la Cueva, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, 13a ed., México, 1993, tomo 1, p. 623.

¹¹ Trueba Urbina, Alberto, *Op. cit.*, nota 9, p. 596.

¹² Acosta Romero, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, 2da ed., México, Porrúa, 1999, p. 37.

cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad”.¹³

El Doctor León Magno Meléndez George, señala en su obra Derecho Burocrático que éste alude “al conjunto de normas que regulan los vínculos laborales entre el Estado y las personas que jerárquicamente organizadas le prestan servicios en virtud de nombramiento u otro acto generador de la relación jurídica burocrática, en la que uno de los sujetos tiene derecho a una remuneración estipulada legalmente”.¹⁴

De esta forma podemos válidamente señalar que nos encontramos ante una disciplina autónoma, cuyo contenido ha estimado el Doctor Fix Zamudio, se integra por disposiciones que pertenecen a tres sectores, administrativo, laboral y de seguridad social.¹⁵

La autonomía del Derecho Burocrático, explica el Doctor Meléndez George, queda demostrada al señalar que ésta disciplina cuenta con **autonomía legislativa**, al emanar fundamentalmente del apartado B del artículo 123 constitucional y contar con su propia ley reglamentaria, la Ley Federal del los Trabajadores al Servicio del Estado así como los diversos ordenamientos que hoy en día existen sobre la materia; **autonomía científica** al existir hoy en día teorías y principios que son sustanciales al derecho burocrático; **autonomía didáctica** al formar parte de los planes y programas de estudio en las universidades y; **autonomía jurisdiccional** al existir tribunales expeditos para resolver las controversias entre el Estado y sus trabajadores.¹⁶

¹³ Ojeda Paullada, Pedro, *Tendencias actuales del derecho burocrático*, Disponible en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/39/43-07.pdf>. Consultado el 20 de julio de 2012.

¹⁴ Meléndez George, León Magno, *Derecho Burocrático. Incertidumbre jurídica*. 2da. ed., México, Porrúa, 2011, p. 158.

¹⁵ Cfr. Fix Zamudio, Héctor, *Panorama de los derechos procesal del trabajo y procesal burocrático en el ordenamiento mexicano*. Revista Mexicana del Trabajo, México, junio 1965, p. 28.

¹⁶ Cfr. Meléndez George, *Op. cit.*, nota 14, pp. 159 y160.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 13/97, considera al derecho burocrático “como una rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a asemejarse al laboral”.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS EN LOS ORDENAMIENTOS BUROCRÁTICOS.

El derecho burocrático se perfila como rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a asemejarse al laboral; al excluirse a los empleados públicos de la regulación de la Ley Federal del Trabajo de mil novecientos treinta y uno, surgieron intentos de normatividad propia que cristalizaron hasta el año de mil novecientos treinta y ocho al promulgarse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que fue emulado por diversas legislaciones locales, le sucedió otro estatuto en el año de mil novecientos cuarenta y uno y hasta mil novecientos sesenta se adicionó el artículo 123 constitucional por un apartado B en que se reguló lo relativo a la relación de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal con sus servidores; en mil novecientos sesenta y tres se expidió su ley reglamentaria. Los ordenamientos estatutarios burocráticos encuentran origen en la exclusión de los empleados públicos de la reglamentación de la materia de trabajo entre particulares, como ordenamientos encargados de regular una relación de servicio que surgió del derecho administrativo y no laboral. Se trató entonces de regulaciones que se desarrollaron a partir de la recopilación de los antecedentes aislados que existían sobre el servicio público, como acuerdos presidenciales, circulares y algunos intentos de reglamentación del artículo 89 fracción II de la Constitución Federal, que establece las facultades del Ejecutivo para el libre nombramiento y remoción de los empleados públicos, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en las leyes, por ello es que a diferencia del sistema de la Ley Federal del Trabajo que atiende a la naturaleza de la función desempeñada por el trabajador en cargos de inspección, vigilancia, administración y fiscalización y no a la denominación que se dé al puesto, desde el origen de la materia se ha atendido al sistema de catálogo para distinguir entre los trabajadores que cuentan con la protección del artículo 123 apartado B de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias a nivel federal y local y aquellos que siguen sujetos a la facultad de libre nombramiento y remoción mencionada.

Contradicción de tesis 13/97. Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Civil y de Trabajo del Segundo Circuito. 13 de marzo de 1998. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Tesis de jurisprudencia 31/98. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de trece de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

Registro No. 196229. Localización: Novena Época. Instancia: Segunda Sala.
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. VII, Mayo de 1998.
Página: 581. Tesis: 2a./J. 31/98. Jurisprudencia. Materia(s): laboral.

1.3 SURGIMIENTO Y ANTECEDENTES DE LA BUROCRACIA EN EL MUNDO.

A través de la historia, el Estado ha incrementado el número de personas empleadas para desempeñar las tareas asumidas. Al igual que en la empresa privada, el trabajo humano cobra un valor preponderante en la consecución de los fines de la actividad pública.

Desde la antigüedad, la incorporación de hombres abocados a la función pública dio lugar a la formación de un cuerpo de funcionarios y empleados de la administración estatal provistos de gran influencia social.

En Egipto existió una amplia estructura administrativa encabezada por el gran visir o primer ministro, organizada jerárquicamente a las órdenes del faraón. Los servidores públicos eran pagados directamente por el estado, gozaban del derecho de inamovilidad y en algunos casos los cargos eran hereditarios.¹⁷

En la China antigua se adoró a los emperadores como deidad o divinidad. Había funcionarios para la atención de las obras públicas y los sacerdotes eran coadjutores importantes en las tareas de gobierno, ya que presidían todas las ceremonias importantes y aconsejaban al emperador.¹⁸

En Roma, la burocracia cobró particular importancia desde el periodo monárquico. El rey es el jefe del ejército, el magistrado judicial y sumo sacerdote. Se halla asistido por el senado. Para facilitar el ejercicio del poder confería a otros diversas atribuciones entre las cuales encontramos al *prefectus urbi* o prefecto de la ciudad, el cual tenía como función sustituirle durante sus ausencias; existían los

¹⁷ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge y Otero Salas, Filiberto, *Op. cit*, nota 1, p. 389.

¹⁸ Cfr. Alvear Acevedo, Carlos. *Manual de Historia de la Cultura*, México, Limusa, 1999, p. 199.

cuestores paricidii, auxiliares en la impartición de justicia y el tribunus celerum, encargado de la infantería y caballería.¹⁹

Durante el periodo de la República, encontramos el surgimiento de diversas magistraturas, correspondiendo a los dos cónsules ser los jefes anuales del Estado y del ejército; los praetores –praetor urbanus y praetor peregrinus- tenían a su cargo la administración de justicia; los dos censores, a cuyo cargo corría la administración de los terrenos de uso público, la elección de nuevos senadores y la formación del censo de los ciudadanos, con miras al sufragio, a la tributación, al servicio militar y a la tutela de las costumbres; los dos aediles curules, con funciones de policía ciudadana; los quaestores, encargados de la percepción de multas y confiscaciones y el dictator, magistrado único, supremo y extraordinario que sustituye a los cónsules en momentos de grave peligro para la República, sea por guerras internas o exteriores.²⁰

Es en el imperio donde surge propiamente una burocracia civil y jerarquizada, independiente de la clase militar. Los funcionarios civiles constituyen un gran cuerpo con escalafón (laterculum), título (codicillus dignitatis) y sueldo, existiendo un estatuto regulador de su designación, de su responsabilidad, de sus derechos y deberes.²¹

1.4 ANTECEDENTES DEL DERECHO BUROCRÁTICO EN MÉXICO.

A continuación se hace una breve exposición de la evolución que han tenido las normas de Derecho Burocrático en nuestro país desde la organización administrativa existente en el pueblo azteca hasta el surgimiento del apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria.

¹⁹ Cfr. Mommsen, Theodor, *Historia de Roma*, Madrid, Ediciones Aguilar, S.A., 1956, p. 86.

²⁰ Cfr, Iglesias, Juan, *Derecho Romano*, 13ª ed., Madrid, Editorial Ariel, 2001, p. 17.

²¹ *Ibidem*, p. 24.

1.4.1 ÉPOCA PRECOLONIAL.

La estratificación social en el centro de México comprendía dos grandes estamentos, el de los nobles llamados *pipiltin* y el de los *macehuales* que eran la gente común.

Para los nahuas de la cuenca de México, los derechos y las obligaciones no existían solamente en relación a la división apuntada sino a la posición que ocupaba el hombre frente y dentro del funcionamiento estatal.

El Estado creó una amplia burocracia basado en que toda persona era en cierto modo un funcionario al servicio de la comunidad.

Diego Durán en su obra *Historia de las Indias de Nueva España e islas de tierra firme*, citada por Carlos Brokmann, narra lo siguiente:

*“Porque era grande el número de oficiales que esta nación tenía para cada cosita y, así, era tanta la cuenta y razón que de todo había, que no faltaba punto en las cuentas y padrones; que para todo había, hasta oficiales y mandocillos de los que habían de barrer. Había y era el orden que ninguno había de entremeterse en el oficio de otro, ni hablar palabra, porque luego era rechazado... eran los oficiales de las repúblicas tantos y tan innumerables, que no tenían cuenta”.*²²

El Doctor Meléndez George, en su obra *Derecho Burocrático*, hace referencia a una serie de empleados públicos de la época entre los cuales podemos mencionar a los *Tlatoques* que actuaban como jueces de lo civil y de lo criminal en poblaciones pequeñas, los *Tlacadéccatl*, jueces en ciudades de mayor importancia los cuales actuaban siempre acompañados de otros funcionarios asesores llamados *Quauhachtli* y *Tlayótlac*. La recaudación de impuestos en poblaciones lejanas estaba a cargo de los *Calpixques*. Los *Tamemes* tenían como función transportar mercancía o encargos del Estado. El supremo juez o

²² Brokmann, Carlos, *La Justicia en el Mundo Prehispánico*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, p. 119.

Cihuacóhuatl, designado directamente por el Rey y los *Quauhnochtli*, que era el alguacil mayor.²³

1.4.2 ÉPOCA COLONIAL.

La esclavitud constituyó la principal fuerza de trabajo al inicio de la colonia. Los funcionarios de gobierno y militares “fueron parte de la estructura burocrática que sirvió como fuerza de dominación para legitimar el nuevo orden impuesto por los españoles”.²⁴

Durante la Colonia, existieron dos sistemas de designación para los cargos públicos, la venta de oficios y la designación directa. Al servicio del virrey existían un conjunto de funcionarios cuya actividad era la administración pública de la colonia, los diferentes tribunales que existieron para sancionar las controversias jurídicas que se planteaban con motivo de incumplimientos o de delitos cometidos y la actividad legislativa que se llevaba a cabo por los ayuntamientos.²⁵

En el año de 1583, Felipe II, ordenó a la Cámara de Castilla poner cuidado en la provisión de oficios. Felipe III en 1613, condenó con la inhabilitación y otras penas al que emplease dádivas o promesas, por sí o por otra persona, con el fin de conseguir el empleo.²⁶

El primer Montepío de la Nueva España fue creado en el año de 1761 y estuvo destinado a proporcionar asistencia a los servidores del virreinato. Los montepíos constituyen el antecedente directo del sistema de pensiones constituido por el Estado en beneficio de sus empleados civiles y militares.²⁷

²³ Cfr. Meléndez George, León Magno, *Op. cit.*, nota 14, p. 31.

²⁴ *Ibidem*, p. 35.

²⁵ *Ibidem*, p. 58.

²⁶ Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.*, nota 12, p. 51.

²⁷ González, Ma. del Refugio, *Montepío. Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, tomo V, p. 145.

1.4.3 ÉPOCA DE LA INDEPENDENCIA.

El 14 de Septiembre de 1813, en Chilpancingo, José María Morelos y Pavón, publicó los *Sentimientos de la Nación*. De este documento, destaca el Artículo 12 que manifiesta: “*Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y, de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto*”²⁸

El *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, dispuso en sus artículos 25 y 26:

“Art. 25.- Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado, éstos no son títulos comunicables no hereditarios, y así es contrario a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado.

Art. 26.- Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución.”²⁹

Asimismo el artículo 164 atribuía al Supremo Gobierno la facultad de suspender a los empleados nombrados por él o por el Congreso cuando hubiere sospechas vehementes de infidencia mediante una especie de juicio ante el Tribunal competente o ante el Congreso.

Desde el año de 1818 se reglamentaron el abono de sueldos de los empleados que gozaban de licencias temporales para restablecer su salud; y en el mismo año se prohíbe a los que manejan caudales de la nación, disponer de ellos, así como una pena a los funcionarios públicos que no cumplieren con algún decreto u orden.³⁰

²⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 17a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 30.

²⁹ *Ibidem*, p. 35.

³⁰ Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.*, nota 12, p. 52.

En el artículo 49 fracción XXIII de la Constitución Federal de 1824, se otorgó al Congreso General la facultad de “crear o suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones”.³¹

Adicionalmente, las fracciones III, IV, VII y XX del artículo 110 de dicha Constitución enumeran las atribuciones del Presidente de la República, entre otras, la de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho así como nombrara los jefes de las oficinas generales de Hacienda, los de las Comisarías Generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado y, en sus recesos, del Consejo de Gobierno.

Por cuanto hace a los servidores públicos de menor jerarquía, no se contó con una legislación específica que regulara sus derechos y obligaciones lo que propició que su nombramiento y remoción quedara al capricho del Presidente de la República y de sus colaboradores inmediatos así como de los Gobernadores de los Estados ocasionando ello despidos injustificados sobre todo en los cambios de administración.

En 1853, Antonio López de Santa Anna, publicó las denominadas “Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución”. En dicho documento se anuncia que al crearse la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, los empleados de la Dirección de Industria y Colonización y todas las direcciones particulares serían considerados según sus méritos.³²

1.4.4 LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

³¹ Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.*, nota 28, p. 175.

³² *Ibidem*, p. 482.

El artículo 85 de la Constitución de 1857, enumeró las facultades y obligaciones del Presidente de la República. Los artículos 103 a 108 hicieron referencia a la responsabilidad de los servidores públicos.

En materia de derechos laborales de los servidores públicos, el artículo 120 de la Constitución de 1857, prescribió que “el Presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y demás funcionarios públicos de la federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios, que será determinada por la ley y pagada por el tesoro federal. Esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o la disminuya, no podrá tener efecto durante el periodo en que un funcionario ejerce el cargo.”³³

En 1885 un decreto de gobierno reglamentó minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos. En el mismo año se expidieron diversas circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, impuestos sobre sueldos y registro de nombramientos.

En 1896, fue expedida la denominada “Ley Juárez”, una ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, en donde se establecían algunas penas como la destitución del cargo y la inhabilitación y recompensas como la inamovilidad y el otorgamiento de ascensos, haciendo especial mención en la responsabilidad de los altos funcionarios.

En 1911 fue elaborado el “Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales”, que intentaban asegurar derechos y dar estabilidad a los burócratas, más no llegó a ser aprobado.

1.4.5 EL CONSTITUYENTE DE 1917.

³³ *Ibidem*, p. 626.

El original texto de la Constitución de 1917, no hizo referencia alguna a las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores. En el “Proyecto de declaración de derechos sociales”, no existe disposición alguna sobre los servidores del Estado, siendo que como refiere Mario de la Cueva, una minoría conservadora pretendió limitar sus alcances al trabajo meramente económico, pero la Comisión dictaminadora expresó en su dictamen, que fue aprobado por los asambleístas, que “la legislación no debía limitarse al trabajo económico” y de conformidad con dicho principio el primer párrafo del artículo 123, establecía “el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de manera general, a todo contrato de trabajo”.³⁴

Por su parte, la fracción XVIII del citado artículo 123 en su texto original establecía: “las huelgas serán consideradas como lícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno. Los obreros de establecimientos fabriles, militares del gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al ejército nacional”.

La interpretación que debe darse a la parte final de esta fracción del artículo 123, es a contrario sensu, que los trabajadores que pertenezcan a los establecimientos del Gobierno están en aptitud de ejercer el derecho de huelga, con la sola excepción circunstancial de que no sea en caso de guerra.

El catorce de enero de 1918 fue expedida la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, cuyo artículo octavo establecía que “no eran objeto de la ley los

³⁴ Cfr., De la Cueva, Mario, *Op. cit.*, nota 10, p. 629.

contratos que se refirieran a los empleados y funcionarios de la Administración y Poderes del Estado”.

Similar disposición fue dictada en Estados como Tabasco y Yucatán. Por el contrario, Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo y Puebla, incluyeron en su reglamentación a los trabajadores de dichas entidades federativas y municipios.³⁵

En el año de 1929 se reforma la Constitución para efectos de que el Congreso Federal expidiera una ley laboral única para toda la República. Considerando que limitar las relaciones de trabajo como lo hacía la Ley de Veracruz, representaba ir en contra de la universalidad de la Declaración de Derechos Sociales, se resolvió hacer una distinción entre las funciones propias del estado como titular del poder público y las actividades que aun desempeñadas por el estado, eran de la misma naturaleza de las que cumplían los particulares.³⁶

Resultado de lo anterior, el proyecto del Código de Trabajo, sometido a la consideración del Congreso de la Unión por el Presidente Emilio Portes Gil, expresaba en su artículo segundo “el estado asume el carácter de patrono respecto de los servicios que no constituyan ejercicio de poder público ni sean un medio indispensable para ese ejercicio, sino actividades de producción encaminadas a satisfacer necesidades de orden económico”.³⁷

Al no aprobarse en su totalidad el proyecto del Presidente Emilio Portes Gil, dos años después, la Secretaría de Industria Comercio y Trabajo redactó un nuevo proyecto de ley que se convertiría en la Ley Federal del Trabajo de 1931, cuyo artículo segundo señalaba: “Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”.

³⁵ Cfr., Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.*, nota 12, p. 55.

³⁶ Cfr., De la Cueva, Mario, *Op. cit.*, nota 10, p. 630.

³⁷ *Ibidem*, p. 631.

Ante la difícil situación de los funcionarios públicos quienes veían continuamente violados sus derechos laborales, el Presidente Abelardo Rodríguez emitió el “Acuerdo Administrativo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil”, el cual tuvo vigencia hasta el día 30 de noviembre de 1934. En dicho acuerdo se determinó que la separación de un trabajador sólo podría llevarse a cabo con causa justificada.³⁸

Al finalizar el año de 1937, el Presidente Lázaro Cárdenas envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de ley para crear el Estatuto Jurídico para los Trabajadores del Estado, reiniciándose la tendencia laboral de las relaciones entre la Nación y sus servidores, ya que en éste ordenamiento se establecen los derechos a un salario por el esfuerzo material e intelectual desarrollado; a la estabilidad en su trabajo; al escalafón por eficiencia y antigüedad; a indemnización por separación injustificada y riesgos profesionales; a la jornada de trabajo; pago de horas extraordinarias de trabajo; a descanso para recuperar energías; a la higiene en el lugar de la prestación de sus servicios; a la prevención de accidentes; a la asociación sindical y a la huelga, así como al establecimiento de tribunales “con independencia absoluta de la autoridad oficial de los órganos del Estado”. El proyecto incluyó un capítulo destinado a señalar las obligaciones de los trabajadores, precisando sus responsabilidades y las sanciones para asegurar el cumplimiento de tales obligaciones. El Estatuto fue aprobado y entró en vigor el 5 de diciembre de 1938.

Con relación a la expedición de dicho Estatuto, Néstor De Buen, comenta lo siguiente:

“Efectivamente los trabajadores públicos recuperaron con el Estatuto una parte de los derechos que habían perdido en 1931, entre otros el muy importante de ser considerados como verdaderos trabajadores y no sujetos de relaciones administrativas. No obstante la medida no fue totalmente justa, porque si bien se reconocieron derechos como el de sindicalización y huelga,

³⁸ *Ídem.*

*su alcance resultaba absolutamente menor en comparación a los que derivaban del Artículo 123”.*³⁹

Siendo presidente de México Adolfo López Mateos, tuvo lugar la adición más importante que se ha hecho al Artículo 123 constitucional. Dicha reforma, efectuada el 6 de diciembre de 1960, incorporó a dicho precepto, a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los Gobiernos del Distrito Federal y Territorios. En consecuencia, el texto original se convirtió en inciso “A)”, por lo que se refiere a los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de una manera general a todo contrato de trabajo. El inciso “B)”, con catorce fracciones, se refiere a los empleados del gobierno.

Fue hasta 1960 cuando a propuesta del Presidente Adolfo López Mateos se regularon constitucionalmente las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, adicionando al Artículo 123 constitucional lo que ahora se conoce como “Apartado B” del mencionado precepto.

Al respecto, el Doctor Mario de la Cueva afirma que “si la Declaración de 1917 fue la primera Declaración de derecho sociales del siglo XX, la de 1960, año en que fue aprobada la iniciativa de López Mateos, fue también la primera Declaración constitucional de los derecho sociales de los trabajadores del estado”.⁴⁰

La exposición de motivos de dicha iniciativa precisó textualmente lo siguiente:

“... los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el Artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores... de lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes; citado Artículo 123, con las diferencias que

³⁹ De Buen Lozano, Néstor, et al., *Trabajadores del Estado en Iberoamérica*, México, Porrúa, 1999, p. 102.

⁴⁰ De la Cueva, Mario, *Op. cit.*, nota 10, p. 633.

naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas. La adición que se propone al texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como el de sus familiares...”

Este proceso legislativo culminó con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional, promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963.

CAPÍTULO II

LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE EL ESTADO Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1 LA FUNCIÓN PÚBLICA.

La Administración Pública, requiere de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de éste.

Narciso Sánchez Gómez ha definido la función pública en un sentido amplio y otro estricto. En el primero de ellos la define como aquella actividad desempeñada por organismos, dependencias, poderes, autoridades del Estado, agentes y auxiliares del Poder Público en el ejercicio de las atribuciones legales que tiene encomendadas un pueblo determinado, llámese nación o Estado soberano. En sentido estricto, es la situación jurídica a que están sujetos los servidores públicos con relación a las tareas propias del Estado.⁴¹

Bajo el rubro función pública, refiere Delgadillo Gutiérrez, los tratadistas estudian las relaciones de la Administración Pública con sus funcionarios y empleados.⁴²

Alfonso Nava Negrete define la función pública como la “relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores”.⁴³ Diferenciándose del servicio en sí que prestan los trabajadores, que responde a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo o servicio público.

Para efectos de la presente investigación consideraremos como función pública el régimen jurídico aplicable a todas las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o servicio público dentro de la organización pública de los Poderes del Estado.

⁴¹ Cfr. Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, México, 3ª. Ed., México, Porrúa, 2003, p. 379.

⁴² Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo 1er. curso*, México, Trillas, 1997, p. 145.

⁴³ Nava Negrete, Alfonso, *La Función Pública. Diccionario Jurídico Mexicano*, 11ª Ed., México, Porrúa, 1998, tomo D-H, p. 1498.

Es importante precisar que no toda persona que presta sus servicios al Estado forma parte de la función pública. Hoy en día existen diversas modalidades de contratación que han permitido al Estado realizar diversas funciones o actividades a través de contratos de tipo administrativo o contratos privados sin considerar a quienes prestan dichos servicios como trabajadores.

2.2 EL SERVIDOR PÚBLICO.

Comúnmente se identifica como sinónimos los términos servidor público, funcionario y empleado público, pretendiendo hacer referencia a quien obtiene sus ingresos de la administración pública.

Narciso Sánchez Gómez define al servidor público como “la persona física que mediante un nombramiento, por elección popular o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales o eventuales, desempeña las tareas o labores propias de una entidad pública en alguno de los Poderes federales o estatales.”⁴⁴

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que se reputarán como servidores públicos:

“...a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...”

El citado precepto hace la distinción entre dos clases de servidores públicos, los funcionarios y los empleados públicos cuya distinción será analizada más adelante.

⁴⁴ Sánchez Gómez, Narciso, *Op. cit.*, nota 41, p. 380.

Podemos decir entonces que “servidor público” es el género que se utiliza para identificar a cualquier persona física que desempeña un empleo, cargo, comisión o algún puesto en la administración pública Federal, Estatal o Municipal, o en los poderes Judicial o Legislativo de dichas entidades públicas.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional, no utiliza el término “servidor público” haciendo en todo momento referencia a “trabajador al servicio del Estado”, definiendo en su artículo 3º que “Trabajador es toda persona que presta 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”. Así mismo divide en el artículo 4º a los trabajadores en dos grupos: de confianza y de base.

2.3 DISTINCIÓN ENTRE FUNCIONARIO Y EMPLEADO PÚBLICO.

La legislación no determina en forma específica los rasgos o criterios que nos permitan distinguir entre funcionario y empleado público.

La doctrina francesa, señala como elemento distintivo de un funcionario público su permanencia en los cuadros que integran la administración, es decir, que la función o servicio sea permanente, normal, ordinario y no creado transitoriamente. Esta doctrina destaca tres elementos del funcionario: a) Permanencia en el cargo; b) Integración en un cuadro de gobierno con categorías de puestos en forma jerarquizada y c) Participación en Servicio Público. El empleado por su parte, es definido como aquella persona que colabora en un servicio público en forma temporal.⁴⁵

La escuela italiana señala que el funcionario se determina por la relación que guarda con el Estado, ya sea formando su voluntad o representándolo; los

⁴⁵ *Ibidem*, p. 382.

empleados son aquellos que prestan un servicio público de un modo permanente y para fines profesionales o técnicos.⁴⁶

La doctrina alemana no tiene un concepto preciso de funcionario o de empleado. Supone para el personal de la administración, la existencia de un contrato en que el Estado declara su voluntad de tomar a una persona a su servicio y el consentimiento del particular para ello.⁴⁷

En México, Humberto Delgadillo Gutiérrez, refiere que “la doctrina ha pretendido diferenciar las calidades de funcionarios y empleados: a) a partir de la duración en el empleo; b) de su retribución; c) de la naturaleza del derecho que regula la relación; d) del tipo de sus funciones y; e) del tipo de ordenamiento que regula su actuación.”⁴⁸

Tales criterios, señala el propio autor resultan objetables por las siguientes consideraciones:

“a) La duración en el empleo no es nota de distinción entre uno y otro concepto, ya que puede haber funcionarios que tengan igual o mayor tiempo de permanencia que algún empleado.

“b) La retribución tampoco da bases de distinción puesto que de acuerdo con el artículo 5º constitucional, a todo trabajo le corresponde su justa retribución, por lo que tanto funcionarios como empleados deberán ser retribuidos económicamente por los servicios que presten a la administración pública, y sus presupuestos y tabuladores no hacen ninguna diferenciación al respecto.

“c) No es posible aceptar la tesis de la naturaleza del derecho que regula la relación de servicio, ya que todos los empleados se encuentran sometidos al mismo régimen de derecho público, y por lo tanto no hay diferencias entre funcionarios y empleados.

⁴⁶ *Ídem.*

⁴⁷ *Ídem.*

⁴⁸ Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Op. cit.*, nota 42, p. 146.

“d) En lo que respecta al tipo de funciones, tampoco es suficiente para hacer la distinción, ya que esta tesis sostiene que el funcionario es el que tiene la atribución para decidir y ordenar, los empleados sólo son ejecutores, lo que no es suficiente para diferenciarlos, ya que en la relación jerárquica siempre hay alguien que ordena y alguien que obedece, aun entre funcionarios.

“e) Respecto al ordenamiento que regula la actuación, se ha dicho que el funcionario tiene sus facultades previstas en la Constitución y en las leyes, y los empleados en los reglamentos. Lo anterior es inconcebible y no demuestra la diferencia entre los conceptos que se analizan, ya que de acuerdo con nuestro sistema jurídico, los órganos administrativos obtienen sus facultades bajo los tres sistemas: constitucional, legal y reglamentario.”⁴⁹

Narciso Sánchez Gómez define al funcionario público como un servidor del Estado, designado o electo popularmente por disposición de una norma jurídica, para ocupar mandos medios y superiores dentro de la estructura de los poderes públicos, y como consecuencia asume funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, su duración en el cargo en ciertos casos es temporal, y en otros puede ser removido libremente por su superior jerárquico, y generalmente asume la categoría de trabajador de confianza al servicio del Estado.⁵⁰

El mismo autor, define al empleado público como un servidor público, generalmente subordinado a otro de mayor jerarquía que cumple una función pública ya sea física, intelectual o de ambos géneros, y para asumir sus tareas encomendadas debe expedirse previamente un nombramiento por escrito de autoridad administrativa competente, en donde se precisen sus derechos y obligaciones, la categoría, adscripción y sueldo; en esas condiciones, hace las veces de un auxiliar en la preparación y ejecución del trabajo de su superior

⁴⁹ *Ibidem*, p. 147.

⁵⁰ Sánchez Gómez, Narciso, *Op. cit.*, nota 41, p. 385.

jerárquico, y su responsabilidad es netamente interna con la unidad burocrática de la que depende.⁵¹

2.4 TEORÍAS SOBRE LA NATURALEZA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Existen diversas teorías que han tenido por objeto analizar la naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y sus servidores públicos. Dichas teorías pueden reducirse fundamentalmente a las teorías de derecho privado y las teorías de derecho público, las que a su vez se dividen en: a) la que sostiene que es un acto unilateral del Estado; b) la que afirma que es un acto contractual y c) la que lo considera como un acto condición. A continuación se hace una breve exposición de cada una de ellas.

2.4.1 TEORÍA CIVILISTA O DE DERECHO PRIVADO.

Esta teoría sostiene que a partir de un acto de naturaleza contractual, el Estado obtiene la fuerza de trabajo necesaria para cumplir con las atribuciones que posee.

Conforme a la tradición romanista refiere que la prestación de un trabajo asalariado tiene su origen en la libre manifestación de voluntad por parte del prestador y prestatario, lo que en igualdad de circunstancias convienen las condiciones en las que será desempeñado el servicio.⁵²

A partir del reconocimiento de los derechos sociales a nivel constitucional en México, podemos decir que ha quedado descartada ésta teoría más aún si consideramos que a partir de 1960 el constituyente permanente protegió el derecho de los trabajadores al servicio del estado a nivel constitucional mediante la adición del apartado “B” al artículo 123 constitucional.

⁵¹ *Ídem.*

⁵² Martínez Morales, Rafael I., *Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático*, México, Oxford, 2008, p. 464.

La relación entre el estado y sus trabajadores no puede ser de naturaleza civil dado que no existe una plena libertad e igualdad de derechos entre las partes, prevaleciendo siempre la voluntad y las condiciones que establece el Estado.

2.4.2 TEORÍA DEL ACTO UNILATERAL.

Esta teoría parte de que el nombramiento es la manifestación unilateral de la voluntad del Estado destinada a designar como servidor público a un individuo.

Haciendo a un lado la libertad del hombre, dicha teoría resulta contraria a lo dispuesto por el artículo 5º de la Constitución Política en la parte que señala que:

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

Bajo este tenor, dicha teoría no resulta aplicable al sistema jurídico mexicano.

2.4.3 TEORÍA DEL ACTO CONTRACTUAL.

Esta teoría explica que la función pública implica la existencia de un contrato de naturaleza administrativa celebrado con el particular que decide desempeñarse como servidor público, sin importar que no haya una perfecta igualdad entre las partes, equiparando la fuerza de trabajo con aquellos bienes que se encuentran dentro del comercio, determinando que el objeto del contrato son los servicios y la remuneración, sin importar que el Estado fije previa y unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado o que los pueda

modificar en la forma durante la prestación del servicio, haciendo alusión a los llamados contratos de adhesión del derecho civil en los que una de las partes fija de antemano las condiciones a las que la otra parte simplemente se adhiere.⁵³

Resulta por demás cuestionable que el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aplicable a los contratos de naturaleza administrativa se aplique a los contratos de los servidores públicos equiparando su fuerza de trabajo a la adquisición de un bien.

Mario de la Cueva, al respecto de la teoría contractual, afirma que no puede nacer la relación laboral de un contrato porque *“ello estaría en contradicción insalvable con la idea del derecho del trabajo, que no protege los acuerdos de voluntades sino al trabajador mismo, pues su misión...no es regular un intercambio de prestaciones sino... asegurar la salud y la vida del hombre y proporcionar al trabajador una existencia decorosa”*.⁵⁴

2.4.4 TEORÍA DEL ACTO UNIÓN.

También llamada teoría del acto condición, señala que la concurrencia de voluntades es indispensable para la aplicación de un estatuto específico, predeterminado por la ley, que no puede ser modificado por el interés de las partes, ya que su consentimiento sólo genera la individualización de la disposición general al caso concreto.⁵⁵

Martínez Morales, hace un análisis de ésta teoría y define los siguientes elementos:

⁵³ Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 34a ed., México, Porrúa, 1996. p. 132.

⁵⁴ De la Cueva, Mario, *Op. cit.*, nota 10, tomo I, p. 187.

⁵⁵ Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Op. cit.*, nota 36, p. 146.

“a) La existencia de normas jurídicas previamente creadas para regular la función pública.

“b) La decisión libre del Estado y del individuo para iniciar una relación laboral, conforme a las normas referidas.

“c) La aplicación de dicho orden jurídico al caso concreto.”⁵⁶

Esta teoría resulta bastante aceptada y guarda mucha similitud con aquella que considera a dicha relación como una “relación de trabajo” cuyo análisis se hace en el siguiente apartado.

2.5 LA RELACIÓN DE TRABAJO ENTRE EL ESTADO Y SUS TRABAJADORES.

La teoría que sostiene la naturaleza laboral de la relación entre el Estado y sus trabajadores es la más aceptada en virtud de observarse en ella las características típicas de dirección, dependencia y remuneración, propias del derecho del trabajo.

“La teoría de la relación de trabajo, también llamada de la incorporación, refiere que en el momento en que el obrero comienza a laborar surgen los derechos y obligaciones para el patrón y para el mismo trabajador, siendo intrascendente que hubieran celebrado contrato de trabajo o no”.⁵⁷

Mario De la Cueva define la relación de trabajo como:

*“Una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias”.*⁵⁸

⁵⁶ Martínez Morales, Rafael I., *Op. cit.*, nota 52, p. 466.

⁵⁷ Guerrero, Euquerio, *Manual de Derecho del Trabajo*, 20a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 30.

⁵⁸ De la Cueva, Mario, *Op. cit.*, nota 10, tomo I, p. 187.

El Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no define a la relación de trabajo. Por su parte, la Ley Federal del Trabajo, en su Artículo 20 precisa “Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario“. Así mismo, el Artículo 21 de dicho ordenamiento laboral dispone “Se presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe”.

El Artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que: *“Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”*.

Reynoso Castillo, en su obra Curso de Derecho Burocrático ha catalogado al nombramiento como un *“contrato sui generis en donde la voluntad del servidor aparece prácticamente en términos de la aceptación de la oferta que el empleador le hace y acepta, más no aparece prácticamente su voluntad con motivo de las condiciones de trabajo bajo las cuales habrá de prestarse la labor, en ese sentido presenta un gran parecido con un contrato de adhesión”*.⁵⁹

Cantón Moller, citado por Reynoso Castillo, define al nombramiento como: *“un documento emitido por un funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las modalidades previstas por la ley orgánica relativa y por el presupuesto de la dependencia de que se trata”*.⁶⁰

De lo anterior, parecería que el solo nombramiento determinaría la existencia de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores, sin embargo existen resoluciones dictadas en Amparo en el sentido de que “... para acreditar la

⁵⁹ Reynoso Castillo, Carlos, *Op. cit.*, nota 3, p. 63.

⁶⁰ *Ibíd.*, p. 64.

existencia del vínculo laboral con las Instituciones de referencia, no es suficiente el nombramiento hecho en favor de un individuo, pues se requiere además, la prestación de un servicio personal y subordinado en virtud de dicho nombramiento”.⁶¹

En forma diversa a lo estipulado por la Ley Federal del Trabajo, no existe presunción de existencia de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en Jurisprudencia firme lo siguiente:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NO ES PRESUMIBLE LA RELACIÓN LABORAL DE. En el trabajo burocrático la calidad de trabajador se adquiere por la expedición de un nombramiento o bien por inclusión en las listas de raya de trabajadores temporales, según texto del Artículo tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que no puede ser presumible la relación laboral en los términos de los Artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo que, además, no pueden tener aplicación supletoria al caso por no estar contemplada en la ley burocrática la figura jurídica de la presunción de la relación laboral.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Tomo: VIII, Agosto de 1998. Tesis: I.7o.T. J/18. Página: 807.

La subordinación, como elemento propio en una relación laboral, si bien no es mencionada en forma expresa por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Jurisprudencia refiere que “... esa característica se desprende del diverso Artículo 44, fracción I, de la invocada Ley (LFTSE), al establecer, obligación a cargo del trabajador la de desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos”.⁶²

⁶¹ Amparo Directo 1024/93 Eva Roma Ruiz Bolaños, 13 de enero de 1993, Unanimidad de Votos. Ponente: Víctor Ceja Villaseñor, Tribunales Colegiados de Circuito, SJF, Octava Época, Tomo XIII-Marzo, p. 510.

⁶² Séptimo Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito. Amparo Directo 9367/88, Instituto Nacional del Consumidor, 17 de mayo de 1989. Unanimidad de Votos, Ponente: María Yolanda Múgica García, SJF, Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-2, p. 834.

El elemento de subordinación, en las relaciones laborales existentes entre el Estado y sus trabajadores, paulatinamente ha ido desplazando al nombramiento como requisito de existencia de un vínculo laboral entre el Estado-Empleador y una persona. Al respecto la Jurisprudencia ha determinado que: "... la falta de nombramiento o el hecho de que no aparezca en las listas de raya no determina necesariamente la inexistencia de la relación de trabajo entre el prestador de servicio y los titulares de las dependencias o instituciones del Estado, si de otros elementos de prueba se advierte la existencia del vínculo laboral".⁶³

Con relación a los trabajadores al servicio del Estado que figuran en las listas de raya, si bien la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no precisa sus derechos, la jurisprudencia ha diferenciado a "... los que van a desempeñar un trabajo en un tiempo fijo, los que van a laborar hasta la conclusión de una obra determinada y aquellos que sólo trabajan figurando en lista de raya. Para los primeros y los segundos, si cabe comprenderlos como trabajadores temporales o eventuales, porque vencido el término o concluida la obra, su contratación acaba; pero para los terceros cuya contratación no se encuentra condicionada a la llegada de una fecha, a la conclusión de una obra, el servicio que así prestan al Estado, debe entenderse permanente y con iguales derechos a los de los trabajadores de base".⁶⁴

2.6 SUJETOS DE LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y SUS TRABAJADORES.

⁶³ Tercer Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito. Amparo Directo 3543/90, Víctor H. Morales Otero y otros. 23 de mayo de 1990, Unanimidad de Votos, Ponente: F. Javier Mijangos N. SJF, Octava Época, Tomo V, Segunda Parte-1. p. 511.

⁶⁴ Cuarta Sala. Amparo Directo 34/63, Secretario de Agricultura y Ganadería. 8 de abril de 1965, Cinco Votos, Ponente: Alfonso Guzmán Neyra. SJF, Sexta Época, Tomo XCIV, Quinta Parte. p. 16.

El Artículo 3º de la Ley Burocrática determina 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”.

No obstante que el Artículo 123 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en ningún momento hace distinción alguna respecto de los trabajadores, tanto la Ley Federal del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado han creado una categoría de trabajadores a la que indebidamente denominan “trabajadores de confianza”.

Si bien, la Ley Federal del Trabajo no define lo que deba entenderse por trabajador de confianza, el Artículo 9º de dicho ordenamiento refiere textualmente: *“La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto. Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.”*

Asimismo, el Artículo 11 de la Ley Federal del Trabajo precisa quiénes deberán ser considerados como representantes del empleador contemplando así a los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración.

En materia burocrática, el Artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado determina quiénes son trabajadores de confianza en el servicio público, a través de una larga enumeración de puestos cuya naturaleza varía considerablemente entre uno y otro.

Los trabajadores de confianza son objeto de tutela jurídica por parte de la Ley Federal del Trabajo, la que les dedica un capítulo dentro de los llamados

trabajos especiales; con alguna excepción deben gozar de los mismos derechos establecidos para los trabajadores de base. Por su parte, los trabajadores de confianza en el servicio público son excluidos del régimen laboral burocrático, según lo disponen los Artículos 2º y 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El estado de inseguridad jurídica en que se coloca a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, se pone de manifiesto en situaciones como la que deriva de las inevitables reducciones del gasto público y consecuentes recortes presupuestales en las dependencias, que incluyen la disminución de la planta de personal de las mismas.

A partir del nuevo paradigma en materia de Derechos Humanos y considerando la transición hacia un nuevo estado constitucional, democrático y de derecho, se requiere hacer una nueva *interpretación pro homine del apartado "B" del artículo 123 constitucional*, en la que se acuda a una interpretación más amplia con el fin de reconocer cuales derechos se encuentran protegidos o no por la norma constitucional acorde con los diversos tratados internacionales de los que México es parte. Bajo este tenor, cuando se trate de establecer límites al ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución, se debe acudir a la interpretación más restringida, esto es, a la más literal. Conforme a dicha perspectiva, la sola lectura del precepto constitucional en cuestión, en específico de las fracciones IX y XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, denota que no existe restricción alguna al derecho de los trabajadores llamados de confianza.

El hacerlo así, esto es, de considerar la existencia de dos clases o grupos de trabajadores, limitando los derechos de los llamados de confianza, violentaría lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 del PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, "PROTOCOLO DE

SAN SALVADOR"⁶⁵, ratificado por México el 16 de abril de 1996, al hacer primeramente una discriminación entre dos clases de trabajadores estableciendo una serie de restricciones o limitaciones a los derechos laborales a una clase de los mismos.

Artículo 3

Obligación de no Discriminación

Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 4

No Admisión de Restricciones

No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Artículo 5

Alcance de las Restricciones y Limitaciones

Los Estados partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.

El privar a los trabajadores de confianza de su derecho a la estabilidad en el empleo, contraviene lo previsto en el artículo 7d del PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, "PROTOCOLO DE SAN SALVADOR" el cual no se encuentra limitado a los trabajadores de base, sino que como lo refiere el propio instrumento internacional corresponde a los Estados partes de dicho Protocolo garantizar en sus legislaciones nacionales, entre otros, el derecho a la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, otorgando el derecho a una indemnización o reinstalación en caso de despido

⁶⁵ PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>, consultado el 9 de mayo de 2014.

injustificado, lo anterior sin distinguir si se trata de trabajadores de confianza o de base, debiendo mencionar que México al suscribir dicho tratado lo hizo sin reservas sobre éste particular y sin distinguir tampoco si el mismo debía aplicarse a los trabajadores propios del apartado “A” o del apartado “B” del artículo 123 constitucional.

Artículo 7

Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo

Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

d. la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional;

De esta forma corresponde a los órganos encargados de impartir justicia en materia burocrática aplicar lo dispuesto por los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en uso del llamado control de convencionalidad ex officio y hacer una interpretación conforme a la propia Constitución y los tratados Internacionales antes invocados, otorgando la protección más amplia a favor de los llamados trabajadores de confianza y no restringir sus derechos en atención a una ley por demás discriminatoria y obsoleta acorde con el bloque de constitucionalidad existente hoy en día, empezando a surgir en ésta décima época, diversos criterios de los Tribunales Colegiados, entre los cuales se destaca el siguiente:

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. AL NO SER EXCLUYENTES ENTRE SÍ, NI EXISTIR JERARQUÍA ENTRE ELLOS, LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ESTÁN OBLIGADAS A APLICAR AQUEL QUE REPRESENTA UNA MAYOR PROTECCIÓN PARA EL TRABAJADOR. De la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se colige que todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos

previstos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando siempre el principio pro persona o pro homine, el cual se traduce en la interpretación más favorable a la persona para lograr la protección más amplia. En ese sentido, las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje están obligadas a ponderar los derechos humanos contenidos en la Constitución, los cuales no son excluyentes entre sí, ni existe jerarquía entre ellos. Así, las referidas Salas deben aplicar el derecho humano que más favorezca al trabajador, prevaleciendo el que represente una mayor protección para él.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGION CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL

Amparo directo 1538/2012 (cuaderno auxiliar 270/2013). Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. 8 de mayo de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Villeda Ayala. Secretario: Juan Luis Morales Castro.

TAJ; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 2; Pág. 1387.

Por si fuera poco, el convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo ratificado por México el 11 de septiembre de 1961 SOBRE DISCRIMINACIÓN EN MATERIA DE EMPLEO Y OCUPACIÓN⁶⁶, en su artículos 1 apartado 1b y 2, prohíbe cualquier distinción o exclusión entre los trabajadores que tenga por objeto alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación, eliminando cualquier discriminación a éste respecto.

Artículo 1.

1. A los efectos de este Convenio, el término "discriminación" comprende:

a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

b) Cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación, que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

⁶⁶ Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo sobre DISCRIMINACIÓN EN MATERIA DE EMPLEO Y OCUPACIÓN. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C111, consultado el 9 de mayo de 2014.

Artículo 2. Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.

Referente a la edad mínima de admisión al trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su Artículo 13 prevé la de dieciséis años mientras que la Ley Federal del Trabajo estipula en su Artículo 22 la de catorce años.

El Artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado refiere que “la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio.”

Del texto legal antes citado, se infiere que en las relaciones laborales burocráticas, el empleador lo es el “titular” de la dependencia o institución pública.

Sin embargo, como refiere Gabino Fraga:

“Un examen cuidadoso demuestra que no es posible ni debido confundir el órgano con su titular, porque siendo este último una persona física, tiene, junto con la necesidad de satisfacer sus intereses particulares, una actividad que se realiza en interés del Estado, y solamente desde ese último punto de vista se le puede considerar con la categoría de titular encargado de las funciones que al órgano le corresponden. Además, el órgano constituye una unidad abstracta de carácter permanente, a pesar de los cambios que haya en los individuos que son titulares de él.”⁶⁷

Por consiguiente, el titular de la administración únicamente podrá ser considerado como empleador mientras actúe en ejercicio de la esfera de

⁶⁷ Fraga, Gabino, *Op. cit.*, nota 53, p. 123.

competencia de cuyo órgano sea el titular dejándose por consiguiente a un lado su calidad de persona física.

Como principales sujetos del derecho colectivo de trabajo, tanto en el régimen laboral consignado en el Apartado “A” como en el Apartado “B” del Artículo 123 constitucional, encontramos la figura de los sindicatos.

Etimológicamente, la palabra sindicato, deriva del griego *sundiké* y significa “justicia comunitaria” o bien “idea de administración y atención de una comunidad”.⁶⁸

Manuel Alonso García, citado por De Buen Lozano, define al sindicato como “toda asociación de empresarios o de trabajadores de carácter profesional y permanente, constituida con fines de representación y defensa de los intereses de la profesión, y singularmente para la regulación colectiva de las relaciones de trabajo.”⁶⁹

La Ley Federal del Trabajo en su Artículo 356 dispone que “Sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses”.

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone en su Artículo 67 que “los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

Conforme a lo previsto por la Ley Federal del Trabajo puede haber en una empresa tantos sindicatos como deseen los trabajadores; en cambio el Artículo 68 de la Ley burocrática restringe la libertad de sindicalización, al establecer que sólo

⁶⁸ De Buen Lozano, Néstor, *Derecho del Trabajo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1994, tomo II, p. 721.

⁶⁹ *Ibidem.*, p. 722.

habrá un sindicato en cada dependencia; para el caso de que concurren varios sindicatos, se otorgará el reconocimiento al mayoritario.

Al respecto, es importante referir que en el año de 1999 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó inconstitucionales aquellas leyes o estatutos que establezcan la sindicación única toda vez que violan la libertad constitucional consagrada en el Artículo 123, Apartado B, fracción X.⁷⁰

⁷⁰ SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVÉN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IX, Mayo de 1999. Tesis: P./J. 43/99. Página: 5.

CAPÍTULO III

RÉGIMEN JURÍDICO LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y SUS MUNICIPIOS

3.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA EN LOS ESTADOS Y SUS MUNICIPIOS.

El sistema federal fue adoptado por México en la Constitución de 1824, documento al que autores como Fernando Serrano Migallón han definido como “el momento fundacional de nuestra identidad política”.⁷¹ El federalismo presupone la existencia de cuando menos dos fuentes de autoridad que ejercen su imperio de manera simultánea sobre idénticos gobernados y el mismo territorio.

El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente establece que “las facultades que no están expresamente concedidas por ésta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. En este orden de ideas, las entidades federativas pueden emitir legislación para normar todos los aspectos que no estén expresamente reservados a las autoridades federales. Lo anterior considerando que las necesidades de las entidades federativas son diferentes entre sí, variando también su contexto social, político y económico.

Arteaga Nava refiere que “a través de distribuir, retener o confiar facultades y atribuciones entre los poderes y órganos centrales y locales, se impiden concentraciones excesivas de poder, se da lugar a un mejor ejercicio de la función pública, se permite la existencia de canales de información, se detectan necesidades y se dan soluciones acordes a las características y dimensiones de los conflictos”.⁷²

La interpretación del artículo 124 constitucional nos permite concluir que la competencia de origen corresponde a las entidades federativas y la delegada a la federación. Esta competencia de origen faculta a cada una de las entidades federativas para que expida su propia constitución la cual conforme a lo dispone el

⁷¹ Serrano Migallón, Fernando, *Historia Mínima de las Constituciones en México*, México, El Colegio de México, 2013, p. 159.

⁷² Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 4ª. edición, México, Oxford, 2013, p. 121.

artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en ningún caso podrá contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Con fecha 6 de septiembre de 1929 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a los artículos 73 fracción X y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgando al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de trabajo.

En ejercicio de dicha facultad, el Congreso legisló en el año de 1960 respecto de las relaciones de trabajo que existen entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y los trabajadores y empleados a su servicio, adicionando el artículo 123 constitucional con un apartado B para posteriormente expedir su ley reglamentaria, absteniéndose de legislar respecto de las relaciones laborales existentes entre los gobiernos de las entidades federativas así como de los gobiernos municipales con los trabajadores a su servicio, las cuales continuaron regulándose por las diversas leyes del servicio civil expedidas hasta entonces entre las cuales se pueden mencionar la de Nuevo León de 1948, Zacatecas de 1950, Querétaro de 1954, Puebla de 1956 y Tlaxcala de 1957.

Tales ordenamientos en opinión del maestro Alberto Trueba Urbina resultan inconstitucionales al señalar lo siguiente:

“...no obstante la buena intención, de las legislaturas de las Entidades Federativas para dictar leyes del trabajo en favor de sus servidores, dichas leyes resultan inconstitucionales, porque conforme a la fracción X del artículo 73 de la Constitución, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123, a partir de la reforma constitucional de 1929. Por consiguiente, al margen de estas leyes los burócratas locales y de los municipios tienen derecho de ejercitar sus acciones laborales ante las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje”.⁷³

Misma opinión es compartida por el Doctor León Magno Meléndez George, refiriendo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha legitimado la

⁷³ Trueba Urbina, Alberto, *Op. cit.*, Nota 9, p. 590.

expedición de esas leyes locales según la ejecutoria cuyo rubro refiere “TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, COMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR EN MATERIA DE”.⁷⁴

Con la reforma de fecha 3 de febrero de 1983 se adicionó la fracción IX al artículo 115 constitucional en la que se dispuso que las relaciones de trabajo entre los Estados y Municipios con sus trabajadores, se regirían por las leyes que para tal efecto expidieran las legislaturas estatales con base en el artículo 123, siendo que la exposición de motivos de dicha iniciativa refería textualmente lo siguiente:

“...Se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos las garantías de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias.”⁷⁵

Producto de la reforma, la fracción IX del artículo 115 constitucional, estableció: “Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere”.

De esta forma quedó en cada una de las legislaturas locales la facultad de expedir sus normas burocráticas locales con la única limitante de no contrariar el contenido del artículo 123 constitucional.

⁷⁴ Cfr, Meléndez George, León M., *La Unificación del Sistema de Justicia Laboral*, México, Porrúa, 2000, p. 176.

⁷⁵ Contradicción de Tesis 11/94. *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Pleno, Tomo II, Septiembre de 1995, pp. 24-25.

Una nueva reforma constitucional de fecha 17 de marzo de 1987, ubicó por sistemática jurídica todas las materias relativas al municipio en el artículo 115 y remitió al artículo 116 todo lo concerniente a las entidades federativas.

Por esta reforma se adicionó un segundo párrafo a la fracción VIII del artículo 115 constitucional para quedar en los siguientes términos: “Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias”.

Por su parte, el artículo 116 estableció en su fracción V 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias”.

A su vez, el artículo segundo transitorio del propio decreto de reforma dispuso que: “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 constituciones y leyes locales, para proveer el debido cumplimiento de las disposiciones de éste Decreto”.

La falta de técnica legislativa en la redacción de ambas fracciones ha dado lugar a la controversia si las legislaturas locales deben legislar sobre la base del apartado A o del B y si deben ceñirse en consecuencia a sus leyes reglamentarias. Así mismo, surge la interrogante si debe existir una sola ley burocrática por cada entidad federativa que regule las relaciones de trabajo entre el gobierno del estado y los municipios existentes o debe haber una ley burocrática estatal y tantas leyes como municipios existan en cada entidad federativa.

En relación a lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de fecha diecisiete de abril de dos mil trece, definió en la Jurisprudencia 68/2013, que las legislaturas locales tienen libertad de configuración legislativa para regular sus relaciones laborales sin contravenir lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES. De los artículos 115, 116, fracción VI, 123, apartado B y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus diversos procesos de reforma, se concluye que el Constituyente dejó en manos del legislador estatal la creación de leyes de trabajo que regulen las relaciones laborales con los trabajadores al servicio de cada entidad federativa. En este sentido, no se obligó a los congresos locales a reproducir el contenido íntegro de las leyes reglamentarias de cada apartado del artículo 123 constitucional, pues de lo contrario, no se respetaría el Estado federado, sino que se impondría indiscriminadamente la aplicación de leyes federales bajo un inexistente concepto de "ley estatal". Consecuentemente, las legislaturas locales tienen libertad de configuración legislativa en lo que no contravenga las disposiciones constitucionales, sin que tengan la obligación de ajustar su legislación a las leyes federales reglamentarias del artículo 123 constitucional.

Amparo directo en revisión 450/2012. Francisco Javier Dorantes Parral. 11 de abril de 2012. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: María Enriqueta Fernández Haggar.

Amparo directo en revisión 691/2012. Javier Pérez Carmona. 25 de abril de 2012. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Estela Jasso Figueroa.

Amparo directo en revisión 736/2012. Marina Lourdes Pineda Fernández. 25 de abril de 2012. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Sergio A. Valls Hernández; en su ausencia hizo suyo el asunto José Fernando Franco González Salas. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Amparo directo en revisión 1707/2012. Raúl Aguirre Espítia. 4 de julio de 2012. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Delgado Durán.

Amparo directo en revisión 2019/2012. Ayuntamiento Constitucional de Miacatlán, Morelos. 16 de enero de 2013. Mayoría de cuatro votos; unanimidad en relación con el tema contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Ileana Moreno Ramírez.

Tesis de jurisprudencia 68/2013 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de abril de dos mil trece.

3.2 ANALISIS DE COMPARADO LA LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA DE LOS ESTADOS Y SUS MUNICIPIOS.

La libertad de configuración legislativa otorgada a las legislaturas locales ha dado lugar a que exista una gran disparidad de contenidos y criterios en las leyes burocráticas de las diversas entidades federativas.

Tales reglamentaciones han adoptado diversas denominaciones como son *Estatuto Jurídico*, en los casos de Aguascalientes, Coahuila y San Luis Potosí, *Código Administrativo* en Chihuahua; *Ley del Servicio Civil* en Baja California, Chiapas, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Veracruz y Zacatecas; *Ley del Servicio Burocrático* en Tamaulipas; *Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, al Servicio de los Poderes* o alguna denominación similar en Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán.

En cuanto a su ámbito de aplicación las legislaciones burocráticas locales varían considerablemente al tener algunas bajo un mismo ordenamiento las relaciones de trabajo del Estado y sus municipios, ocurriendo esto en veintitrés estados que son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Otras entidades han separado los ordenamientos existiendo una ley burocrática estatal y una sola ley burocrática aplicable a todos los municipios, en cuyo caso se encuentran cinco estados que son: Campeche, Chihuahua, Coahuila, Sinaloa y Tamaulipas.

En otros estados nos encontramos el grave problema de una ausencia legislativa en perjuicio de los derechos laborales de los trabajadores municipales ya que existe una ley burocrática estatal y debiera haber tantas leyes burocráticas municipales como municipios existen, sin embargo, ocurre el caso que solo existe una sola ley municipal para los trabajadores que prestan su servicio al Ayuntamiento de la capital siendo estos específicamente los de Durango, Oaxaca y Puebla.

Como parte integrante de los diferentes ordenamientos burocráticos locales existentes se puede apreciar en cada uno de ellos, un primer capítulo en el que se incluyen algunas definiciones o conceptos generales como son trabajador, clasificación de los trabajadores (base, confianza y temporales o supernumerarios), patrón, edad mínima de admisión al trabajo, etc. En forma análoga a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la mayoría de legislaciones locales establecen un catálogo de trabajadores que son considerados como de confianza. El Estado de México, Campeche, Jalisco y Querétaro hacen referencia no a los puestos sino a las funciones consideradas como de confianza siendo coincidentes en las de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, control directo de adquisiciones, bienes y valores, asesoría, secretarios particulares y desde luego los que ocupen su cargo por elección popular.

En las diversas legislaciones se aprecia un capítulo que establece las condiciones generales de trabajo como son jornada, salario, días de descanso, vacaciones, licencias, capacitación y adiestramiento, seguridad e higiene y demás prestaciones. Así mismo, se desprenden las obligaciones a cargo de los trabajadores debiendo desempeñar el trabajo con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y reglamentos respectivos. En la legislación del Estado de México se incluye además como obligación la de rendir su declaración patrimonial (artículo 88 fracción XV de la Ley del Trabajo de

los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México), siendo que en el resto de los estados ésta obligación forma parte de otro tipo de ordenamientos administrativos.

En todas las leyes burocráticas estatales se encuentra establecida la forma, el procedimiento y los requisitos de ingreso, un sistema de promociones y ascensos así como las causas o motivos que dan lugar a la suspensión y terminación de los efectos del nombramiento. Las causales de cese o rescisión son similares entre sí, variando el procedimiento ya que en algunos estados se requiere la realización previa de una investigación con intervención del sindicato, correspondiendo al Tribunal de Arbitraje emitir la resolución respectiva de cese variando de otras legislaciones en donde el cese es dado por el titular de la dependencia en forma directa al trabajador quien tiene el derecho a demandar ante el Tribunal de Arbitraje correspondiente.

En materia colectiva, podemos decir que aún y cuando se reconoce el derecho a la sindicación, el mismo se encuentra limitado a la existencia de un único sindicato en cada una de las entidades federativas o en su caso un sindicato por dependencia, restricción que alcanza en algunos estados hasta los municipios. Lo anterior contrario a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que considera como inconstitucionales aquellas leyes o estatutos que no permitan la pluralidad sindical. El derecho a la negociación colectiva es reconocido por la totalidad de las legislaciones burocráticas locales, correspondiendo al Tribunal de Arbitraje de cada estado llevar a cabo el registro de las mismas. Por lo que hace al derecho de huelga no existe en estados como Durango y Puebla quedando en el resto de los estados, sujeto a la voluntad del gobierno y siempre que sean violadas en forma “general y sistemática” la totalidad de las condiciones generales de trabajo.

Cabe mencionar que a la fecha México se ha abstenido de firmar el convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre relaciones

laborales en la administración pública, mismo que establece una serie de prerrogativas para los servidores públicos, derecho a organizarse y establece procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, la solución de conflictos y los derechos civiles y políticos.⁷⁶

La ratificación por parte de México de dicho instrumento podría significar un avance en la legislación burocrática tanto federal como estatal en beneficio de los trabajadores al servicio del estado.

La seguridad social es regulada mediante leyes que sobre la materia han expedido cada una de las legislaturas locales creando inclusive los institutos u organismos necesarios para proporcionar los servicios de salud y asistencia así como la posibilidad de obtener una jubilación al concluir los años de servicio.

3.3 LA JUSTICIA LABORAL BUROCRÁTICA EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cada una de las legislaciones burocráticas locales encontramos la existencia de un órgano jurisdiccional encargado de resolver los conflictos laborales que se suscitan con los servidores públicos de las entidades federativas y sus municipios.

Por cuanto hace a su denominación, estados como Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Morelos, Nuevo León, Tamaulipas y Puebla, lo denominan Tribunal de Arbitraje. La mayor parte de los estados adoptaron la denominación de Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje entre los cuales podemos mencionar a Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Durango, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis

⁷⁶ Convenio número 151 de la Organización Internacional del Trabajo SOBRE LAS RELACIONES DE TRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312296. Consultado el 10 de junio de 2014.

Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Otras denominaciones han sido las de Tribunal del Servicio Civil en el estado de Chiapas; Tribunal de Arbitraje y Escalafón en Jalisco y Colima y; Junta de Arbitraje en el estado de Oaxaca.

Todos los órganos jurisdiccionales antes referidos están compuestos de manera colegiada en la mayoría de los casos por tres magistrados un representante del estado, uno de los trabajadores y un tercero que generalmente es el presidente del tribunal. En la mayoría de los estados, la designación del magistrado representante del Estado recae en el Gobernador, la de los trabajadores en el sindicato y la del Presidente en los dos magistrados designados. En el caso de Chiapas son nombrados por el Poder Judicial local. En estados como Baja California, Chiapas, Colima, Estado de México, San Luis Potosí y Sonora, se incluye la representación de los Ayuntamientos incrementándose así el número de magistrados.

En relación al procedimiento para la tramitación y resolución de los juicios existen dos grandes vertientes en las legislaciones locales. En un primer grupo de estados, la legislación determina que una vez emplazada la dependencia o municipio demandado, deberá presentar su escrito de contestación en un término que varía según cada ordenamiento entre cinco y diez días hábiles. El procedimiento pretende ser sumario al ser una sola audiencia de pruebas y alegatos, salvo que se requiera el desahogo de diligencias en relación con las pruebas ofrecidas. Hecho lo anterior el Tribunal deberá dictar el laudo respectivo a verdad sabida y buena fe guardada. Lo anterior resulta aplicable en los estados de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Tabasco. Este último estado prevé un procedimiento especial para controversias de naturaleza colectiva y de escalafón.

En otros estados el procedimiento es similar al observado por la Ley Federal del Trabajo, esto es, con diferentes etapas procesales con sus propios tiempos de desarrollo. En este supuesto se encuentran Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En la legislación local burocrática objeto de estudio, se aprecia la poca facultad coactiva de los Tribunales estatales para obtener el debido cumplimiento de los laudos. Ejemplo de ello, son las multas que pueden imponer cuyos montos varían entre \$100.00 (caso de Puebla y Oaxaca), 100 días de salario base (Estado de México) o \$1,000.00 (Estado de Chihuahua). En el caso de Aguascalientes y Colima, el Tribunal está facultado para hacer valer sus resoluciones mediante la aplicación de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos. La legislación del Estado de Guanajuato obliga a las dependencias a incluir en su presupuesto de egresos una partida para cubrir los laudos condenatorios. En el Estado de Morelos se faculta al Tribunal de Arbitraje para destituir al funcionario estatal o municipal que se niegue a acatar la resolución de dicho tribunal.

3.4 LOS TRABAJADORES MUNICIPALES EN LAS LEGISLACIONES BUROCRÁTICAS DE LOS ESTADOS.

A partir de la reforma constitucional de 1987, casi la totalidad de las legislaturas locales incluyeron en su ley burocrática a los trabajadores municipales. Caso contrario ocurre en los estados de Durango, Oaxaca y Puebla en donde a la fecha persiste la ausencia legislativa, esto es, en dichos estados no existe una legislación que regule las relaciones laborales de los trabajadores municipales, situación que llama considerablemente la atención si tomamos en cuenta que Oaxaca y Puebla son precisamente los estados con mayor número de municipios 570 y 217 respectivamente.

La ausencia de una ley que regule las relaciones de trabajo entre los gobiernos municipales y sus trabajadores, diversos a los de la Capital, ha

propiciado la existencia de un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica para dichos trabajadores, respecto a sus derechos laborales amén de no existir un Tribunal competente para conocer y resolver de los conflictos laborales que se generen.

A la fecha, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto en diversas ejecutorias, que los conflictos que se susciten entre los municipios de éstos Estados y sus trabajadores, en los que no haya constituido ex profeso el tribunal de trabajo correspondiente, deben ser resueltos por el Tribunal o Junta de Arbitraje Estatal, sin embargo, atendiendo al principio de la relatividad de la sentencias de amparo, los trabajadores que son parte en un conflicto laboral con alguno de los municipios, se ven inmersos en la mayoría de las ocasiones en conflictos de orden competencial promovidos por los propias administraciones municipales para demorar la impartición de justicia, lo cual atenta contra la garantía de seguridad jurídica y encarece juicios que deben ser pagados por administraciones futuras afectando desde luego el patrimonio de los municipios.

TRABAJADORES MUNICIPALES. SI NO EXISTE UNA LEY LABORAL QUE RIJA LAS RELACIONES DE ESTOS CON LOS AYUNTAMIENTOS A LOS QUE PERTENECEN, DEBE APLICARSE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. (LEGISLACION DEL ESTADO DE PUEBLA). De la interpretación armónica de los artículos 115, fracción VIII, de la Constitución General de la República, 105 fracción XV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y 106 de la Ley Orgánica Municipal, se llega a la conclusión de que cuando no exista una disposición particular que rija las relaciones entre los trabajadores de los municipios y los ayuntamientos a los que pertenezcan, deberán de observarse todas aquellas normas que rijan las relaciones entre los trabajadores del Estado y sus poderes. Esto es así, porque el último de los preceptos citados establecen, sin lugar a dudas, que los municipios observarán por lo que a sus trabajadores se refiere, las disposiciones que rijan las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores. Es pertinente aclarar que este criterio no es aplicable para los trabajadores al servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, toda vez que por lo que respecta a éstos, sí existe una ley que rige las relaciones de los mismos con el citado ayuntamiento. Por lo que respecta a los trabajadores de los demás ayuntamientos que integran el estado de Puebla, diversos al municipio de Puebla, no existe ningún ordenamiento que rija las mencionadas relaciones; de ahí que en estos casos deban de aplicarse y observarse las normas que se contienen en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado. Si bien es cierto que este último cuerpo de leyes, en su artículo 1o. sólo hace referencia a los trabajadores de base al servicio de los

Poderes del Estado y organismos descentralizados, también lo es que existe una disposición en la Ley Orgánica Municipal (artículo 106) que fue creada por el mismo cuerpo legislativo que creó a aquella ley, que expresamente señala que las relaciones de los trabajadores y los municipios a los que pertenezcan, deberán regularse por las disposiciones que rijan las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, o sea, la susodicha Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Amparo en revisión 175/93. Gloria Lucina Ceballos Betancourt y otros. 29 de abril de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: Othón Manuel Ríos Flores.

Amparo en revisión 93/90. Rodolfo Méndez Sánchez. 3 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera.

Amparo en revisión 144/90. José Eleazar Benjamín Pérez Magín y coags. 29 de mayo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Brito Velázquez.

Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XII, Octubre de 1993. Materia(s): Laboral. Tesis: VI.3o.92 L. Página: 503.

TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE DURANGO, CONFLICTOS LABORALES DE LOS. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ESTATAL, MIENTRAS LA LEGISLATURA EXPIDE LA LEY ESPECIFICA. Si bien es cierto que la tesis que citó en su sentencia el a quo de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE COAHUILA, CONFLICTOS LABORALES DE LOS. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ESTATAL, MIENTRAS LA LEGISLATURA EXPIDE LA LEY ESPECIFICA"; es una ejecutoria que aun no integra jurisprudencia, también es cierto que el criterio contenido en dicha tesis, relativo a la interpretación del artículo 115, fracción VIII constitucional, respecto a reconocer competencia al tribunal de Conciliación y Arbitraje estatal, para conocer de las controversias que se susciten entre el municipio y los trabajadores a su servicio, mientras no se establezcan los tribunales específicos ordenados en el mandamiento constitucional, si es obligatorio para el a quo observarlo, así como para la responsable cumplirlo, en atención a que la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en tal sentido, tal como aparece publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII, correspondiente al mes de octubre de 1991, página 29 de rubro: "COMPETENCIA. TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DE PUEBLA. SUS DEMANDAS LABORALES DEBEN SER RESUELTAS POR EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE ESTATAL, MIENTRAS LA LEGISLATURA EXPIDE LA LEY ESPECIFICA".

Amparo en revisión 163/93. José Manuel Enríquez Nájera. 26 de mayo de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Novales Castro. Secretario: José Martín Hernández Simental.

Amparo en revisión 159/93. José Guadalupe Salazar Estrada. 16 de junio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Novales Castro. Secretaria: Arcelia de la Cruz Lugo.

Amparo en revisión 130/93. Antonio Ríos Solís y otros. 17 de junio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Rodríguez Olmedo. Secretario: Hugo Arnoldo Aguilar Espinosa.

Amparo en revisión 269/93. Darío Santos Hinojosa. 11 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Pablo Camacho Reyes. Secretario: Alberto Caldera Macías.

Amparo en revisión 37/93. José Antonio Reyes Lozano. 2 de septiembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Pablo Camacho Reyes. Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.

Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Núm. 71, Noviembre de 1993. Materia(s): Laboral. Tesis: VIII.2o. J/16. Página: 75.

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES ENTRE UN AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA, Y SUS TRABAJADORES. CORRESPONDE A LA JUNTA DE ARBITRAJE PARA LOS EMPLEADOS AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO DE OAXACA, MIENTRAS LA LEGISLATURA LOCAL NO EXPIDA LA LEY QUE REGULE LAS RELACIONES CORRESPONDIENTES. Conforme al artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, y el artículo segundo transitorio de este Decreto, las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia del mismo, procederán a reformar y adicionar las constituciones y leyes locales que deberán regir las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores. No obstante el Decreto mencionado, cuando no se haya legislado al respecto proveyendo a su cumplimiento, como ocurre en el Estado de Oaxaca, con excepción del Ayuntamiento de la capital, la competencia para conocer de los conflictos laborales surgidos entre los demás ayuntamientos y sus trabajadores, corresponde a la Junta de Arbitraje para los Empleados al Servicio de los Poderes de dicho Estado, porque en acatamiento del artículo 17 de la Carta Magna y siguiendo las bases de las normas constitucionales, ante la falta de disposición legal expresa que regule las relaciones laborales existentes entre un municipio y sus empleados, será la referida Junta la competente para conocer de tales conflictos, con sujeción del procedimiento a lo dispuesto en la Ley del Servicio Social para los Empleados del Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca, en términos de los artículos primero y segundo del decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Tomo LXXI, de veintiuno de enero de mil novecientos ochenta y nueve.

Competencia 217/92. Entre la Junta Especial Número Tres de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Oaxaca y la Junta Municipal de

Conciliación de Tuxtepec del mismo Estado. 1o. de febrero de 1993. Cinco votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Víctor Jáuregui Quintero.

Competencia 210/93. Entre la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Oaxaca y la Junta de Arbitraje para los Empleados del Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez del mismo Estado. 6 de septiembre de 1993. Cinco votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: José Manuel de Alba de Alba.

Competencia 213/93. Entre la Junta de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca, Oaxaca y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del mismo Estado. 6 de septiembre de 1993. Cinco votos. Ponente: Ignacio Magaña Cárdenas. Secretario: Sergio García Méndez.

Competencia 207/93. Entre la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Oaxaca y la Junta de Arbitraje para los Empleados al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez del mismo Estado. 6 de septiembre de 1993. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Marcos García José.

Competencia 211/93. Entre la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Oaxaca y la Junta de Arbitraje para los Empleados al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez del mismo Estado. 6 de septiembre de 1993. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Tesis de Jurisprudencia 38/93. Aprobada por la Cuarta Sala de este alto Tribunal en sesión privada del cuatro de octubre de mil novecientos noventa y tres, por cinco votos de los señores Ministros: Presidente Carlos García Vázquez, Juan Díaz Romero, Ignacio Magaña Cárdenas, Felipe López Contreras y José Antonio Llanos Duarte.

CAPITULO IV

EL REGIMEN LABORAL BUROCRÁTICO EN EL ESTADO DE PUEBLA

4.1 LA LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA DEL ESTADO DE PUEBLA.

La multiplicidad de ordenamientos existentes en el Estado de Puebla tendientes a regular las relaciones de trabajo de los servidores públicos a nivel estatal y municipal ha propiciado un régimen laboral incoherente y complejo.

Como parte de dicho régimen normativo encontramos en primer término la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 115, 116 y 123; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla en sus artículos 139 y 105 fracción XV; la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla; la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla; la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla; la Ley Orgánica Municipal; la Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla; y otra serie de reglamentos interiores de los poderes Legislativo, Judicial y secretarías de Estado.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla determina en su artículo 105 fracción XV que “las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores, se regirán por las disposiciones que dicte la Legislatura del Estado.”⁷⁷

Por su parte el artículo 139 del mismo ordenamiento legal dispone que “El Estado garantiza a sus servidores de base, no designados por elección ni nombrados para un período determinado, la inamovilidad de sus cargos, de los que sólo podrán ser suspendidos o separados por causa justificada, y disfrutarán de los beneficios y prerrogativas que se establezcan en la ley de la materia.”⁷⁸

⁷⁷ Fracción adicionada por reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 2 de febrero de 1984.

⁷⁸ Reforma publicada en el Periódico oficial del Estado de fecha 17 de noviembre de 1933.

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla fue publicada en el Periódico Oficial del Estado, el dieciocho de noviembre de 1966. Ha sido reformada en siete ocasiones, la última de ellas el treinta y uno de diciembre de dos mil doce.

Su ámbito de aplicación está definido por el artículo 1 que refiere “La presente ley es de observancia general para los Titulares y Trabajadores de las Dependencias de los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial del Estado, y para los de los Organismos Descentralizados creados por la Legislatura de la Entidad, que tengan a su cargo la prestación de servicios públicos.”⁷⁹

Por su parte, el artículo 8 dispone que “Esta Ley no rige para los trabajadores supernumerarios y de confianza. Quedan también excluidos de sus disposiciones todos los trabajadores de la Educación que se rigen por sus Leyes específicas y los Magistrados y Jueces que se rigen por la Ley Orgánica del Departamento Judicial del Estado.”

Conforme a tales disposiciones tenemos que la ausencia legislativa no solo afecta a los trabajadores municipales, los cuales no fueron considerados como ocurre en otras legislaturas locales, sino que la misma también existe respecto a los trabajadores supernumerarios, denominación otorgada a los trabajadores eventuales, los de confianza y los trabajadores de la educación, siendo que legislaciones como la del Estado de México dedican un capítulo especial a éstos últimos.⁸⁰

Cabe mencionar que en relación con los trabajadores de la educación en el Estado de Puebla, la Suprema Corte de Justicia determinó el siguiente criterio:

⁷⁹ Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 12 de agosto de 1983.

⁸⁰ Título Segundo de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México, publicada en la Gaceta del Gobierno el 23 de octubre de 1998.

COMPETENCIA. TRABAJADORES AL SERVICIO DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA. SUS DEMANDAS LABORALES DEBEN SER RESUELTAS POR EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE PARA LOS EMPLEADOS AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO DE PUEBLA, MIENTRAS LA LEGISLATURA LOCAL EXPIDE LA LEY ESPECIFICA.

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla regula las relaciones de trabajo entre dicha entidad y sus servidores, pero el artículo 8o. del citado ordenamiento excluye expresamente a los trabajadores al servicio de la Secretaría de Educación Pública estatal, sin que se haya emitido el estatuto correspondiente. Por tanto como el Congreso del Estado de Puebla no ha cumplido cabalmente con el mandato establecido en el artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal pues no ha expedido la ley que regule las relaciones laborales entre la citada Secretaría de Educación Pública y sus empleados, debe establecerse que el Tribunal de Arbitraje para los Empleados al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla, es la autoridad a quien corresponde legalmente conocer de las demandas que formulan los empleados de la Secretaría de Educación Pública del propio Estado, pues conforme a los artículos 1o. y 82 de la Ley de los Trabajadores al Servicio de esa entidad federativa, es a quien compete conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los Poderes del Estado y sus empleados.

Competencia 120/93. Entre el Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla, la Junta Especial Número Uno de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Puebla y la Junta Local de Conciliación de Huauchinango, Puebla. 30 de agosto de 1993. Cinco votos. Ponente: Carlos García Vázquez. Secretaria: Guadalupe Cueto Martínez.

Época: Octava Época. Instancia: Cuarta Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XII, Octubre de 1993. Materia(s): Laboral. Tesis: 4a. XVII/93. Página: 195.

De manera similar a otras legislaciones burocráticas locales, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla establece en su artículo 7 un catálogo de puestos de trabajadores considerados como de confianza los cuales, carecen del derecho a la estabilidad en el empleo y gozan únicamente de los beneficios de la protección salarial.

Como fuentes supletorias, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla en su artículo 11 considera en primer término a “la Ley Federal del Trabajo y en su defecto la costumbre o el uso y a falta de ellas, los principios generales del derecho y la equidad.”

La edad mínima para laborar son dieciséis años, la jornada se regula en forma similar a la Ley Federal del Trabajo, estableciendo tres tipos de ella, la diurna, nocturna y mixta. Se regula el tiempo extraordinario limitándolo a tres horas diarias y por no más de tres veces consecutivas. Establece un día de descanso semanal y por reforma de fecha veintiocho de marzo de dos mil doce, otorga un permiso de paternidad de cinco días para el caso de nacimiento de un hijo.

En el rubro de vacaciones, el ordenamiento estatal otorga veinte días anuales, divididos en dos periodos de diez días hábiles cada uno, siendo omiso en regular el pago de la gratificación anual o aguinaldo mismo que por costumbre es pagado actualmente sobre la base de cuarenta días de salario.

Mención especial merecen las percepciones del trabajador por la prestación de sus servicios a las que la Ley en comento denomina sueldo y compensación. Conforme al artículo 30, la primera es “la retribución determinada en el Presupuesto de Egresos, que debe pagarse a los trabajadores de base al servicio del Estado, a cambio de sus servicios.” El artículo 31 denomina compensación a “la retribución que se añade al sueldo del trabajador al servicio del Estado, por servicios de carácter oficial, especiales o extraordinarios. Su otorgamiento por parte del Estado será discrecional en cuanto a su monto y duración.” Tal disposición contraviene el principio de igualdad salarial y atenta contra la seguridad jurídica del trabajador al haber la posibilidad de privarle o disminuir sus percepciones por éste concepto al momento que así lo disponga el Estado.

El artículo 43 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé las causales de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, entre las cuales merece atención especial el abandono de trabajo el cual lo distingue del abandono de labores. La primera debe interpretarse como la intención del trabajador de dar por terminada la relación de trabajo, esto es, supone por parte del trabajador una decisión libre de su voluntad a la que sigue un

estado de separación definitiva de sus labores, lo que en caso de invocarse como causal de terminación debe quedar plenamente acreditada en juicio, circunstancia por demás difícil de probar, siendo un error común de la práctica laboral el considerar que las solas actas administrativas que se levantan para tal efecto, son elementos de prueba suficientes para acreditar tal abandono de trabajo, lo que trae por consecuencia laudos condenatorios en perjuicio de la parte patronal. Por su parte, el abandono de labores implica la paralización o incumplimiento momentáneo que ponga en peligro los bienes o que causen la suspensión o la deficiencia de un servicio. El abandono de trabajo no debe confundirse con las faltas injustificadas previstas como causal de cese por la propia Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado en la fracción V inciso i del propio artículo 43, disposición que refiere para su configuración más de cuatro faltas injustificadas en un periodo de treinta días. Sobre el tema del abandono de trabajo el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, determinó el siguiente criterio aplicable por analogía a la materia burocrática y el cual nos remite a la tesis “TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ABANDONO TEMPORAL Y DEFINITIVO DEL TRABAJO Y FALTAS DE ASISTENCIA. CONCEPTO” de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

ABANDONO TEMPORAL Y DEFINITIVO DEL TRABAJO Y FALTAS DE ASISTENCIA. DIFERENCIAS. Es erróneo identificar el abandono de empleo con las faltas al trabajo por más de tres días, pues abandonar significa, en términos generales, renunciar a un derecho, dejar una ocupación, un intento u otra cosa después de haberla empezado. De ahí que por abandono de empleo debe entenderse que el trabajador, iniciada la prestación del servicio, renuncia a su derecho a seguir ocupando su puesto y lo deja definitivamente. El acto de abandono de empleo supone por parte del trabajador una decisión libre de su voluntad a la que sigue un estado de separación definitiva de sus labores. Supuesto lo anterior, resulta que cuando se hace valer el abandono de trabajo como excepción contra la acción de pago de indemnización por despido o cese injustificado, hay en esto la afirmación, por parte del patrón, de que fue el trabajador quien dio por terminado el contrato de trabajo, renunciando a su derecho de continuar prestando el servicio convenido. Por eso es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido sustentando el criterio de que la causal de rescisión contenida en la fracción X del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, fundada en la inasistencia del trabajador a sus labores por más de tres veces, es radicalmente distinta de la de abandono a que equivocadamente se refieren con frecuencia los patrones cuando niegan simplemente haber despedido al trabajador, explicando que fue él quien dejó

de asistir a sus labores por un determinado número de días, pues con esto no se le hace la imputación de un acto de voluntad tendiente a dar por terminada la relación contractual. En el caso de inasistencia al trabajo por más de tres veces dentro de treinta días, sin permiso y sin causa justificada, es el patrón quien rescinde el contrato. En cambio, en el caso de abandono, es el trabajador quien lo da por terminado. Así pues, el primero es un caso de rescisión y el otro un caso de terminación de contrato.

Amparo directo 407/97. Eduardo Escobedo Molina. 30 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretario: Gonzalo Carrera Molina.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen LXXXVII, Quinta Parte, Cuarta Sala, página 34, tesis de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ABANDONO TEMPORAL Y DEFINITIVO DEL TRABAJO Y FALTAS DE ASISTENCIA. CONCEPTO."

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ABANDONO TEMPORAL Y DEFINITIVO DEL TRABAJO Y FALTAS DE ASISTENCIA. CONCEPTO. Es erróneo identificar el abandono de empleo, con las faltas al trabajo por más de tres días, pues abandonar significa en términos generales, renunciar a un derecho, dejar una ocupación, o un intento u otra cosa, después de haberla empezado. De ahí que por abandono de empleo debe entenderse que el trabajador, iniciada la prestación del servicio, renuncia su derecho a seguir ocupando su puesto y lo deja definitivamente. El acto de abandono de empleo supone por parte del trabajador una decisión libre de su voluntad a la que sigue un estado de separación definitiva de sus labores. Supuesto lo anterior resulta, que cuando se hace valer el abandono del trabajador como excepción contra la acción de pago de indemnización por despido o cese injustificado, hay en esto la afirmación, por parte del patrón, de que fue el trabajador quien dio por terminado el contrato de trabajo renunciando a su derecho de continuar prestando el servicio convenido. Por eso es que la Cuarta Sala ha venido sustentando el criterio de que la causal de rescisión contenida en la fracción X del artículo 122 de la Ley Federal del Trabajo, fundada en la inasistencia del trabajador a sus labores por más de tres veces, es radicalmente distinta de la de abandono a que equivocadamente se refieren con frecuencia los patrones cuando niegan simplemente haber despedido al trabajador, explicando que fue el quien dejó de asistir a sus labores por un determinado número de días, pues con esto no se le hace la imputación de un acto de voluntad tendiente a dar por terminada la relación contractual. En el caso de inasistencia al trabajo por más de tres veces dentro de treinta días, sin permiso y sin causa justificada, es el patrón quien rescinde el contrato. En cambio, en el caso de abandono, es el trabajador quien lo da por terminado. Así pues, el primero es un caso de rescisión y el otro un caso de terminación de contrato. Al lado del abandono definitivo de labores, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en la fracción I de su artículo 46, otra causal de rescisión constituida por el abandono momentáneo de labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que pongan en peligro sus bienes o cause la suspensión por la deficiencia en un servicio, o ponga en peligro la salud o vida de las personas. Aquí no se requiere que el trabajador decida separarse

definitivamente de su puesto, sino que basta con que abandone momentáneamente sus labores con los perjuicios o peligros que se señalan para el caso. No es tampoco el caso de inasistencia del trabajo por un determinado número de días. La diferencia entre esos tres casos es, pues, clara y de suma utilidad para juzgar de la procedencia de la excepción en cada caso, por ser también distintos los elementos de cada excepción.

Amparo directo 7024/61. José María Murueta Hernández. 8 de septiembre de 1964. Cinco votos. Ponente: Adalberto Padilla Ascencio.

Época: Sexta Época. Instancia: Cuarta Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen LXXXVII, Quinta Parte. Materia(s): Laboral. Tesis: Página: 34.

En materia colectiva, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla prevé la sindicación única esto es, la existencia de un solo sindicato al que denomina “Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado”, lo anterior contraviniendo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo.

Es importante mencionar que la ley en comento no reconoce el derecho de huelga a los trabajadores lo que contraviene el contenido del artículo 123 constitucional conforme al cual la legislatura del Estado debió expedir la ley burocrática local.

El artículo 76 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla prevé la creación de un Tribunal de Arbitraje, integrado con “un Magistrado representante del Estado, designado por el Gobernador; un Magistrado, representante de los Trabajadores al Servicio del Estado, designado por el Sindicato, un Magistrado tercer árbitro, nombrado por los dos representantes anteriormente citados. Este último fungirá como Presidente.”

El procedimiento para la tramitación de juicios inicia con la presentación de la demanda así como las pruebas ofrecidas, el tribunal ordenará el emplazamiento a la parte demandada quien cuenta con cinco días para dar contestación por escrito a la demanda y ofrecer sus pruebas. Posteriormente el Tribunal señalará día y

hora para la audiencia de pruebas, alegatos y resolución procediendo a dictar el laudo correspondiente.

4.2 REGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA.

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Estado con fecha once de diciembre de dos mil trece, abrogó a la Ley vigente desde el treinta y uno de marzo de mil novecientos setenta y ocho.

En la exposición de motivos del actual ordenamiento se refiere lo siguiente:

“En ese sentido, las relaciones de trabajo en el Municipio han sufrido importantes transformaciones, motivo por el cual la Ley vigente no se encuentra adecuada a estas nuevas realidades, trayendo como consecuencia la necesidad de su actualización, con el objeto de conseguir el equilibrio entre la función pública que cumple el Ayuntamiento a través de la Administración Pública Municipal y los derechos laborales de sus trabajadores, respetándose ante todo la dignidad como persona humana, que mantenga el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, es decir, propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.”⁸¹

El nuevo ordenamiento burocrático municipal establece en artículo 1 como ámbito de aplicación “los trabajadores que prestan un servicio personal subordinado en la administración pública centralizada del Ayuntamiento del Municipio de Puebla”.

Establece dos clases de trabajadores, los de base y aquellos contratados en forma temporal o por contrato. De manera similar a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla, enumera aquellos puestos y funciones que serán considerados como trabajadores de confianza, los que si bien no excluye de su aplicación, si refiere en el artículo 19 que no gozarán del derecho a la estabilidad

⁸¹ Exposición de motivos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha once de diciembre de dos mil trece.

en el empleo y podrán ser libremente removidos, salvo los lineamientos que para tal efecto establezca la Ley Orgánica Municipal.

La Ley Orgánica Municipal, publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha veintitrés de marzo de dos mil uno, establece en el capítulo XXV la facultad de los Ayuntamientos para crear el Servicio Civil de Carrera en cada uno de los municipios con el propósito entre otros de garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo de los trabajadores municipales así como la capacitación permanente del personal. Para tal efecto prevé la existencia de una “Comisión del Servicio Civil de Carrera”,⁸² en cada Ayuntamiento misma que hasta la fecha no existe en ningún municipio del Estado incluyendo el de la Capital.

En materia de derechos y obligaciones laborales, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla es similar a la Ley burocrática del Estado. Establece los mismos tipos de jornada. Distingue dos percepciones distintas como contraprestación al servicio prestado, esto es, un salario o sueldo y una compensación. Las vacaciones se regulan de la misma forma, dos periodos de diez días laborables y es omisa en cuanto al otorgamiento de la prima vacacional y gratificación anual.

Un aspecto novedoso de la Ley en comento es la incorporación de conceptos como *trabajo digno o decente* entendido como “aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de

⁸² Artículo 221 de la Ley Orgánica Municipal. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha veintitrés de marzo de dos mil uno.

seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.”⁸³

Incorpora también la llamada *igualdad sustantiva*, entendiéndose como tal “aquella que se logra eliminando la discriminación contra las mujeres que menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito laboral, y garantiza las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres.”⁸⁴

A diferencia de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, la ley burocrática del municipio de Puebla establece en su artículo 87 que los trabajadores solo podrán ser cesados por las causas que la misma refiere y mediante resolución que emita el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Municipio de Puebla, pudiendo ser suspendido el trabajador en forma temporal hasta que dicho Tribunal emita la resolución correspondiente. Si se resuelve que fue justificada la suspensión o el cese, el trabajador no tendrá derecho al pago de salarios caídos, ni podrá ser reinstalado bajo ninguna categoría de trabajador al servicio del Ayuntamiento. En caso de que se considere injustificada la suspensión o el cese, el trabajador deberá ser reinstalado, cubriéndose los salarios correspondientes al tiempo de suspensión o cese.

En materia colectiva, se prevé la existencia de uno o más sindicatos, correspondiendo la titularidad de las Condiciones Generales de Trabajo a la organización que represente el mayor número de trabajadores. Está previsto el derecho de huelga aunque el mismo solo podrá ejercerse ante la violación general y sistemática de los derechos establecidos en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, quedando excluida conforme a

⁸³ Artículo 22 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha once de diciembre de dos mil trece.

⁸⁴ Artículo 22 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha once de diciembre de dos mil trece.

lo dispone el artículo 106, la huelga con motivo de revisión salarial o de las Condiciones Generales de Trabajo.

El Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Municipio de Puebla es un órgano colegiado integrado por tres magistrados, designados uno por el Presidente Municipal; uno por el sindicato mayoritario y el tercero por los dos magistrados elegidos. La nueva ley prevé en su artículo 123 que para el caso de que los dos magistrados no se pongan de acuerdo respecto de la elección del Presidente, la elección recaerá en el Cabildo a propuesta del Presidente Municipal.

El procedimiento para la tramitación y resolución de controversias inicia con la presentación de la demanda la que debe ser acompañada de las pruebas que disponga el actor. El Presidente del Tribunal convocará a los otros magistrados para analizar su procedencia y ordenarán se corra traslado a la demandada para que conteste dentro de un término de quince días hábiles. Para el caso de no producir contestación se tendrá por contestada en sentido afirmativo salvo prueba en contrario. Una vez recibida la contestación y las pruebas de la demandada se citará a las partes a una audiencia de conciliación, ofrecimiento y desahogo de pruebas. De ser necesaria la práctica de diligencias de desahogo de pruebas se ordenarán las mismas para posteriormente dictarse el laudo correspondiente.

Los artículos 165 y 166 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla⁸⁵ prevén la figura de no acatamiento del laudo, en cuyo caso, tratándose de reinstalación, se procederá a dar por terminada la relación de trabajo sin responsabilidad para el trabajador y se condenará al Ayuntamiento a indemnizar a éste, con el importe de tres meses de salario y el pago de veinte días por año, además condenará al pago de los salarios vencidos máximo por el periodo de un año. Si el trabajador se niega a aceptar el laudo que condena a la reinstalación, el Presidente del Tribunal de Conciliación y

⁸⁵ Publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha once de diciembre de dos mil trece.

Arbitraje del Municipio de Puebla, a petición de la parte demandada, fijará al trabajador un término no mayor de quince días naturales para que se incorpore al trabajo, apercibiéndolo que de no hacerlo, se dará por terminada la relación de trabajo, sin responsabilidad alguna para el Ayuntamiento.

4.3 PROPUESTA DE UNIFICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA EN EL ESTADO DE PUEBLA.

A la fecha el Congreso del Estado de Puebla, en cumplimiento al decreto que reformó los artículos 115 y 116 constitucionales ha expedido una Ley para los trabajadores al Servicio del Estado y una Ley para los trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, siendo que nuestro Estado está dividido actualmente en doscientos diecisiete municipios por lo que nos encontramos ante un grave problema de ausencia legislativa para los restantes doscientos dieciséis municipios, surgiendo en principio la necesidad de expedir una legislación para cada uno de ellos y crear igual número de tribunales para conocer y resolver sus conflictos.

El vacío legal existente pretendió salvarse con el artículo 277 de la Ley Orgánica Municipal⁸⁶ cuyo contenido establece que “Los Municipios observarán por lo que a sus trabajadores se refiere, las disposiciones que rijan las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, en todo aquello que sea conducente.”

Lo anterior ha propiciado una multitud de controversias competenciales dado que las demandas relacionadas con esos 216 municipios, siguen presentándose indistintamente en la Junta de Conciliación y Arbitraje del Estado, en el Tribunal de Arbitraje del Estado o incluso en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Municipio de Puebla.

⁸⁶ Publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha veintitrés de marzo de dos mil uno.

La expedición de leyes burocráticas para cada municipio con su correspondiente tribunal, se trata de un supuesto ajeno a las posibilidades socioeconómicas de nuestro Estado. La escasez de los recursos económicos hace que éstos deban aplicarse a otras necesidades básicas no siendo factible la capacitación y contratación de personal a cuyo cargo esté la tutela de tales hipotéticos ordenamientos. Ello con independencia de la disparidad de criterios que tan solo a nivel Estatal surgirían en torno a la materia burocrática.

El Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito determinó en el año 2002, que ante la ausencia legislativa que priva en los municipios del Estado de Puebla el ordenamiento aplicable en cuanto a sus trabajadores se refiere es la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado:

COMPETENCIA. TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DE PUEBLA. SI NO EXISTE UNA LEY LABORAL QUE RIJA LAS RELACIONES DE ÉSTOS CON LOS AYUNTAMIENTOS A LOS QUE PERTENECEN, DEBE APLICARSE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y SUS DEMANDAS RESUELTAS POR EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE ESTATAL. Acorde a la interpretación armónica de los artículos 115, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 105, fracción XV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 76 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla y 277 de la Ley Orgánica Municipal, se llega a la conclusión de que cuando no exista una disposición particular que rijan las relaciones entre los trabajadores de los Municipios y los Ayuntamientos a los que pertenezcan, deberán de observarse todas aquellas normas que rijan las relaciones entre los trabajadores del Estado y sus poderes. Esto es así, porque el Congreso del Estado de Puebla, con excepción del Ayuntamiento de Puebla que cuenta con su ley respectiva, no ha expedido leyes que regulen las relaciones laborales entre los Municipios y sus servidores; y el último de los preceptos citados establece que los Municipios observarán, por lo que a sus trabajadores se refiere, las disposiciones que rijan las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores. En consecuencia, respecto a los trabajadores de los demás Ayuntamientos que integran el Estado de Puebla, diversos al Municipio de Puebla, deben aplicarse las normas que contiene la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla, por disposición expresa del artículo 277 de la Ley Orgánica Municipal, que establece que las relaciones de los trabajadores y los Municipios a los que pertenezcan deberán regularse por las disposiciones que rijan las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, esto es, la mencionada Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla, en cuyo artículo 76, para los efectos de su aplicación, creó un tribunal de arbitraje.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEXTO CIRCUITO.

Competencia 8/2002. Suscitada entre el Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla y el Tribunal de Arbitraje del Municipio de Puebla. 13 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Eugenio Gustavo Núñez Rivera. Secretario: José Luis González Marañón.

Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, Agosto de 2002. Materia(s): Laboral. Tesis: VI.2o.T.49 L. Página: 1255.

A fin de resolver ésta problemática, se propone la unificación del régimen laboral burocrático en el Estado de Puebla, mediante la expedición de una Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla y de sus Municipios que tutele los intereses de los trabajadores de las entidades públicas a nivel estatal y municipal. Lo anterior con pleno respeto a la soberanía del Estado y la autonomía de los 217 municipios que lo conforman, observando los principios consagrados en el artículo 123 constitucional y tratados internacionales de la materia.

Una ley que respete los derechos a la libre sindicación, la negociación colectiva y el derecho de huelga.

La creación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Puebla, cuyo funcionamiento sea en pleno y en salas, ubicadas éstas en diferentes partes del Estado atendiendo al número de servidores públicos existentes, lo cual acercaría la justicia laboral a los trabajadores de los municipios mas alejados y pobres de nuestra entidad.

Finalmente un procedimiento sumario que permita resolver los juicios de manera imparcial en el menor tiempo posible en beneficio no solo de los trabajadores sino también de la administración estatal y las municipales evitándose con ello pagar cuantiosos laudos en perjuicio de su patrimonio.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Por burocracia se entiende el conjunto de servidores públicos, sean funcionarios, empleados o trabajadores al servicio del Estado a nivel Federal, Estatal y Municipal.

SEGUNDA.- El Derecho Burocrático es una disciplina autónoma al contar con autonomía legislativa, autonomía científica y autonomía didáctica.

TERCERA.- La teoría que sostiene la naturaleza laboral de la relación entre el Estado y sus trabajadores es la más aceptada en virtud de observarse en ella las características típicas de dirección, dependencia y remuneración, propias del derecho del trabajo.

CUARTA.- El sistema federal adoptado por México permite a las entidades federativas tener libertad de configuración normativa para expedir leyes burocráticas locales.

QUINTA.- El análisis de derecho comparado efectuado en el presente trabajo de investigación, nos permite concluir que los Estados de Durango, Oaxaca y Puebla han sido omisos en legislar respecto de las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores exceptuando los de su Capital.

SEXTA.- Se propone la unificación del régimen laboral burocrático en el Estado de Puebla, mediante la expedición de una Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla y de sus Municipios evitando así problemas competenciales y de incertidumbre jurídica en perjuicio de las administraciones y trabajadores municipales.

FUENTES DE CONSULTA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, 2da. ed., México, Porrúa, 1999, 866 pp.
- ALVEAR ACEVEDO, Carlos, *Manual de Historia de la Cultura*, México, Limusa, 1999, 627 pp.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, 4ª ed., México, Oxford, 2013, 1142 pp.
- BROKMANN, Carlos, *La Justicia en el Mundo Prehispánico*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, 272 pp.
- CONVENIO 111 de la Organización Internacional del Trabajo sobre DISCRIMINACIÓN EN MATERIA DE EMPLEO Y OCUPACIÓN. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C111, consultado el 9 de mayo de 2014.
- CONVENIO 151 de la Organización Internacional del Trabajo SOBRE LAS RELACIONES DE TRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312296. Consultado el 10 de junio de 2014.
- DE BUEN LOZANO, Néstor, *Derecho del Trabajo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1993, tomo I, 669 pp.
- *Derecho del Trabajo*, 10ª. ed., México, Porrúa, 1994, tomo II, 921 pp.
- , et al., *Trabajadores del Estado en Iberoamérica*, México, Porrúa, 1999, 339 pp.
- DE LA CUEVA, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, 13a. ed., México, Porrúa, 1993, tomo I, 750 pp.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo 1er. Curso*, México, Trillas, 1997, 235 pp.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Real Academia Española. 22ª Edición. Disponible en http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=burocracia&val_aux=&origen=REDRAE Madrid, España. Consultado el 19 de julio de 2012.
- FERNANDEZ RUIZ, Jorge y OTERO SALAS, Filiberto, *Derecho Administrativo del Estado de Puebla*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, Colección Mexicana de Derecho Administrativo, p. 437 pp.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *Panorama de los derechos procesal del trabajo y procesal burocrático en el ordenamiento mexicano*. Revista Mexicana del Trabajo, México, junio 1965, p. 28.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 34ª ed., México, Porrúa, 1996, 506 pp.

GONZALEZ, Ma. del Refugio, *Voz: Montepío. Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, tomo V, 919, pp.

GUERRERO, Euquerio, *Manual de Derecho del Trabajo*, 20ª ed., México, Porrúa, 1998, 614 pp.

HEGEL, Guillermo Federico, *Filosofía del Derecho*, 5ª ed., Buenos Aires, Edit. Claridad, 1968, 287 pp.

IGLESIAS, Juan, *Derecho Romano*, 13ª ed., Madrid, Edit. Ariel, 2001, 475 pp.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático*, México, Oxford, 2008, 579 pp.

MELÉNDEZ GEORGE, León M., *Derecho Burocrático. Incertidumbre Jurídica*, 2ª ed., México, Porrúa, 2011, 523 pp.

-----, *La Unificación del Sistema de Justicia Laboral*, México, Porrúa, 2000, 390 pp.

MOMMSEN, Theodor, *Historia de Roma*, Madrid, Ediciones Aguilar, S.A., 1956, 1158 pp.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *La Función Pública. Diccionario Jurídico Mexicano*, 11ª ed. México, Porrúa, 1998, tomo D-H, 1602 pp.

OJEDA PAULLADA, Pedro, *Tendencias actuales del derecho burocrático*, Disponible en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/39/43-07.pdf>. Consultado el 20 de julio de 2012.

PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>, consultado el 9 de mayo de 2014.

REYNOSO CASTILLO, Carlos, *Curso de Derecho Burocrático*, México, Porrúa, 1999, 222 pp.

- ROJAS CABALLERO, Ariel A, *Visión Panorámica de la Historia del Derecho Mexicano*, México, Centro Universitario México, 1996, 335 pp.
- SANCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2003, 505 pp.
- SERRA ROJAS, Alberto, *Derecho Administrativo, Primer Curso*, 29ª ed., México Porrúa, 2010, pp.
- SERRANO MIGALLON, Fernando, *Historia Mínima de las Constituciones en México*, México, El Colegio de México, 2013, 448 pp.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 17a. ed., México, Porrúa, 1992, 1116 pp.
- TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo Derecho del Trabajo*, 6a. ed., México, Porrúa, 1981, 699 pp.
- *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo*, 2ª ed., México, Porrúa, 1973, 655 pp.
- WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, trad. de José Medina Echavarría, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, 1425 pp.
- , *¿Qué es la burocracia?*, trad. de Rufino Arar, México, Ediciones Coyoacán, 2001, 112 pp.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. Disponible en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111.pdf>

ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, SUS MUNICIPIOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. Disponible en:

http://www.aguascalientes.gob.mx/transparencia/dependencias/ICA/27_10022011_122254.pdf

LEY DEL SERVICIO CIVIL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO, MUNICIPIOS E INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS DE BAJA CALIFORNIA. Disponible en:

<http://docs.mexico.justia.com/estatales/baja-california/ley-del-servicio-civil-de-los-trabajadores-al-servicio-de-los-poderes-del-estado-municipios-e-instituciones-descentralizadas-de-baja-california.pdf>

LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA SUR. Disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDArbitraje/pdf/BCSEXA.pdf>

LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES, MUNICIPIOS E INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS DEL ESTADO DE CAMPECHE.

Disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Campeche/wo20355.pdf>

LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE CHIAPAS.

Disponible en:

http://www.pgje.chiapas.gob.mx/transparencia/docs/IX/LEY_DEL_SEVICIO_CIVIL_DEL_ESTADO_Y_LOS_MUNICIPIOS_DE_CHIAPAS.pdf

CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. Disponible en:

<http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/ssg/rpp/uploads/file/codigoadministrativo.pdf>

ESTATUTO JURIDICO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE COAHUILA. Disponible en:

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/est/6/2/default.htm?s=iste>

LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO, AYUNTAMIENTOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE COLIMA. Disponible en:

http://www.colima-estado.gob.mx/transparencia/archivos/ley_de_los_trabajadores_al_servicio_del_gobierno.pdf

LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS TRES PODERES DEL ESTADO DE DURANGO. Disponible en:

<http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/durango/ley-de-los-trabajadores-al-servicio-de-los-tres-poderes-del-estado-de-durango.pdf>

LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS (ESTADO DE MÉXICO). Disponible en:

<http://www.edomex.gob.mx/jcavt/doc/pdf/leydeltrabajo.pdf>

LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS AL SERVICIO DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS. (ESTADO DE GUANAJUATO) Disponible en:

http://portalrh.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/Ley_del_Trabajo_de_los_Servidores_Publicos_al_Servicio_del_Estado_y_los_Municipios_TEXTO_VIGENTE_con_Decreto_74.pdf

ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE LOS MUNICIPIOS Y DE LOS ORGANISMOS PUBLICOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE GUERRERO. Disponible en:

<http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2012/08/Ley-Estatuto-de-los-trabajadores-al-servicio-del-estado-municipio.pdf>

LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS ESTATAL Y MUNICIPALES, ASI COMO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, DEL ESTADO DE HIDALGO. Disponible en:

<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/14/545/>

LEY PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. Disponible en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/14/leg/leg22.pdf>

LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE MICHOACAN DE OCAMPO Y DE SUS MUNICIPIOS. Disponible en:

<http://tesoreria.michoacan.gob.mx/legislacion%20estatal/ley%20de%20los%20Trabajadores%20al%20servicio%20del%20edo%20de%20mich%20y%20sus%20mpios.pdf>

LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS. Disponible en:

https://www.consar.gob.mx/normatividad/pdf/legislaciones_estatales/l_snr_mor.pdf

ESTATUTO JURÍDICO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, MUNICIPIOS E INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS DE CARÁCTER ESTATAL. (ESTADO DE NAYARIT). Disponible en:

<http://www.cea.nayarit.gob.mx/Descargas/Transparenci%20Fiscal/8.%20ESTATUTO%20JURIDICO%20PARA%20LOS%20TRABAJADORES.pdf>

LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. Disponible en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/14/leg/leg21.pdf>

LEY DEL SERVICIO CIVIL PARA LOS EMPLEADOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO. (ESTADO DE OAXACA). Disponible en:

<http://www.congresooaxaca.gob.mx/61/legislacion/leyes/075.pdf>

LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (ESTADO DE PUEBLA). Disponible en:

<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/22/898/>

LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA. Disponible en:

<http://www.pueblacapital.gob.mx/i-marco-normativo-aplicable/marco-legal/normatividad-municipal>

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL (ESTADO DE PUEBLA). Disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDLeyes/pdf/Puebla.pdf>

LEY DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE QUERÉTARO. Disponible en:

<http://www.legislaturaqueretaro.gob.mx/repositorios/44.pdf>

LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL, DE LOS AYUNTAMIENTOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. Disponible en:

<http://www.cozumel.gob.mx/transparencia/documentos/35.-%20Ley%20de%20los%20Trabajadores%20al%20Servicio%20de%20lo%20Poderes,%20de%20los%20Ayuntamientos%20y%20Organismos%20Descentralizados%20del%20Estado%20de%20Q.pdf>

LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI. Disponible en:

<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/25/1031/>

LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE SINALOA. Disponible en:

<http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/sinaloa/ley-de-los-trabajadores-al-servicio-del-estado-stase.pdf>

LEY DEL SERVICIO CIVIL (ESTADO DE SONORA). Disponible en:

http://www.puertopenasco.gob.mx/transparencia/LEY_SERVICIO_CIVIL.pdf

LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE TABASCO. Disponible en:

http://www.transparencia.comalcalco.gob.mx/2013/art10_b/1/v/ley_trabajadores_edo_tabasco.pdf

LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS.

Disponible en:

<http://seguridad.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2012/09/8.-Ley-del-Trabajo-de-los-Servidores-Publicos-del-Estado-de-Tamaulipas-16-dic-10.pdf>

LEY LABORAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE TLAXCALA Y SUS MUNICIPIOS. Disponible en:

<http://ordenjuridicodemo.segob.gob.mx/Estatal/TLAXCALA/Municipios/Orden%20Juridico%20Municipal/Ley4.pdf>

LEY ESTATAL DEL SERVICIO CIVIL DE VERACRUZ. Disponible en:

<http://sistemas.cgever.gob.mx/2013/marco%20regulatorio/3.-LEY%20ESTATAL%20DEL%20SERVICIO%20CIV%20C3%8DL.pdf>

LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE YUCATAN. Disponible en:

<http://transparencia.yucatan.gob.mx/datos/ssy/ley02.pdf>

LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE ZACATECAS

http://www.tjez.gob.mx/informacion/legislacion/09-Ley_del_Servicio_Civil.pdf