



**BENÉMERITA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE PUEBLA**

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

**“LAS GARANTÍAS LABORALES DE LOS EMPLEADOS DE LOS
ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS EN EL ESTADO DE
PUEBLA”**

TESIS

PRESENTADA COMO REQUISITO PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

MAESTRÍA EN DERECHO

PRESENTA

EDGAR MEZA MARTÍNEZ

ASESOR DE LA TESIS

**DR. FRANCISCO MARTINEZ ALPIZAR
DRA. ALICIA HERNANDEZ DE GANTE**

**DR. JACINTO GARCIA FLORES
DR. SILVANO VICTORIA DE LA
ROSA**

ABRIL 2015



BUAP

Oficio: SIEPD/177/2015.

Asunto: El que se indica.

C.p José Juan Morales Rodríguez.
Director de Administración Escolar de la B.U.A.P.
Presente.

Muy distinguido Contador.

Nos permitimos comunicarle que se ha designado como Jurado de Examen para obtener el Grado Académico de Maestro en Derecho con terminal en Constitucional y Amparo del Lic. Edgar Meza Martínez el siguiente Sinodo:


DR. FRANCISCO MARTÍNEZ ALPÍZAR	(PRESIDENTE)
DR. JACINTO GARCÍA FLORES	(SECRETARIO)
DRA. ALICIA HERNÁNDEZ DE GANTE	(VOCAL 1)
DR. SILVANO VICTORIA DE LA ROSA	(VOCAL 2)

Lo anterior con fundamento en los artículos 83, 84, 85, 87, 88 del Reglamento General de Estudios de Posgrado de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. El examen antes mencionado se realizará el día 27 de Abril 2015 del año en curso, a las 10:00 hrs. en esta Unidad Académica.


Atentamente

"Pensar bien para vivir mejor"

H. Puebla de Z., a 08 de Abril de 2015.


Dr. Carlos Antonio Moreno Sánchez
Director de la Facultad de
Derecho y Ciencias Sociales




Dra. Rossana Schiaffini Aponte
Secretaría de Investigación y Estudio
de Postgrado

C.c.p. Mtro. José Luis León Salamanca - Coordinador de Titulación y Egreso de la Facultad de Derecho.
C.c.p. RSA/eac
C.c.p. Archivo.

Facultad
de Derecho
y Ciencias Sociales

Av. San Claudio y 22 sur, Ciudad
Universitaria, Col. San Manuel,
Puebla, Pue. C.P. 72570
01 (222) 229 55 00 Ext. 7725

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
PANORAMA HISTÓRICO DEL DERECHO LABORAL MEXICANO	
1.1 Constitución de 1857.	3
1.2 Época de la Revolución Mexicana.	5
1.3 El Constituyente de 1917.	11
1.3.1 Contenido del artículo 123 Constitucional.	13
1.3.2 Reformas al artículo 123 Constitucional.	14
1.3.3 Adición del Apartado “B” al artículo 123 Constitucional	16
1.3.4 Artículo 123 Constitucional vigente.	17
CAPÍTULO II	
RÉGIMEN LABORAL APLICABLE EN MÉXICO	
2.1 Apartado “A” y “B” del artículo 123 Constitucional.	20
2.1.1 Relación de Trabajo.	21
2.1.2 Sujetos de la relación de Trabajo.	25
2.1.3 Las condiciones de Trabajo	32
2.1.4 Suspensión, rescisión o cese y terminación de la relación de trabajo.	52
2.1.5 Sindicalización.	60
2.1.6 Negociación colectiva.	69
2.1.7 Huelga	72
2.1.8 Seguridad Social.	78
2.1.9 Autoridades Laborales.	92
2.2 Régimen laboral aplicable a los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios	101
CAPÍTULO III	
ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL	
3.1 La Administración Pública y sus formas de organización.	106
3.2 Descentralización administrativa.	116
3.3 Organismo Público Descentralizado	121
3.3.1 Los Organismos Públicos Descentralizados como autoridad.	126
3.3.2 Los Organismos Públicos Descentralizados en la Administración Pública del Estado de Puebla.	136
CAPÍTULO IV	
ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS AL ENCUADRARSE EN EL APARTADO “A” DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL	
4.1 Ubicación de los Organismos Públicos Descentralizados en la legislación laboral Federal.	133

4.2	Justificación jurídica de la ubicación de los Organismos Públicos Descentralizados en la legislación laboral Federal en el apartado “A” del artículo 123 Constitucional	137
4.2.1	De Acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	141
4.2.1.1	Los Trabajadores de Confianza.	142
4.2.2	Obligaciones y Prohibiciones de los Trabajadores de Acuerdo a la Ley Federal del Trabajo.	145
4.2.2.1	Las obligaciones.	146
4.2.2.2	Las prohibiciones.	148
4.3	Régimen Laboral aplicable a los Organismos Públicos Descentralizados del Estado de Puebla.	151
	CONCLUSIONES	157
	RECOMENDACIÓN	159
	FUENTES DE CONSULTA	160

INTRODUCCION

El presente trabajo busca desentrañar el tema del régimen laboral aplicable a los organismos públicos descentralizados de Estado de Puebla, para lo cual previamente se hizo una breve remembranza histórica del Derecho Laboral en México, iniciando con la época pre colonial hasta llegar al actual artículo 123 Constitucional.

Y para determinar qué tipo de régimen le aplica a los trabajadores de confianza modalidad con la que son contratados, se analizó el contenido de los Apartados "A" y "B" del mencionado artículo 123 Constitucional. Toda vez que, en la actualidad existen disposiciones legales que hacen procedente la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos a los empleados de los Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Local, no obstante que conforme al artículo 123 apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los citados trabajadores no son servidores públicos, sin embargo en la práctica los someten a procedimientos administrativos, encontrándonos ante un conflicto de leyes.

Lo anterior, a efecto de comprender el significado y alcances legales de aspectos tales como la relación de trabajo; los sujetos de esta relación; las condiciones laborales; en qué casos opera la suspensión, rescisión o cese; las implicaciones de la sindicalización; como acontece la negociación colectiva; quienes pueden acceder al derecho a huelga, e identificar a las autoridades laborales, así como su ámbito de competencia. Y consecutivamente a ello, se pudo establecer los alcances de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla en relación con los empleados de los Organismos Públicos. Por añadidura el hecho de que los trabajadores de organismos públicos descentralizados no deben ser sujetos de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos cuando su labor no constriña funciones de dirección o administración de la Entidad Paraestatal de que se trate,

ya que el Director General de la Entidad Paraestatal u homólogos son los representantes del Estado y los demás trabajadores únicamente tienen el carácter de subalternos, sujetos a indicaciones de su superior jerárquico, esto por lo que respecta al aspecto administrativo.

En relación con el rubro laboral (Ley Federal del Trabajo) los funcionarios que ostentan la representatividad de la Entidad Paraestatal, no puede ser condenado al pago de prestación alguna, toda vez que, solo funge como representante del patrón, correspondiendo a la persona moral (Entidad Paraestatal) ser la única que esté sujeta al vínculo contractual.

CAPÍTULO I

PANORAMA HISTÓRICO DEL DERECHO LABORAL MEXICANO

1.1 CONSTITUCIÓN DE 1857

Depuesto Santa Ana, se convocó a un Congreso Constituyente, dando por resultado la Constitución de 1857. Esta declaración de derechos adoptó un sentido individualista y liberal, contando con importantes disposiciones relativas al trabajo. Sin embargo fue imposible lograr el reconocimiento tutelar de la clase trabajadora, dadas las ideas defensoras de la propiedad privada y del sistema económico liberal.

José Manuel Lastra Lastra, cita textualmente de la obra de Francisco Zarco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 – 1857, algunas de las palabras pronunciadas por Ignacio Ramírez, las que por su trascendencia e importancia para la materia se transcriben:” El más grave de los cargos que hago a la Comisión, es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros. El jornalero es un hombre que a fuerza de penosos y continuos trabajos arranca de la tierra, ya la espiga que alimenta, ya la seda y el oro que engalana a los pueblos. En su mano creadora el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios. Las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros: donde quiera que exista un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo.”¹

El Constituyente Ignacio Ramírez, pugnó por que se legislara para evitar la miseria y el dolor de los trabajadores, que éstos recibieran un salario justo y participaran de los beneficios de la producción, idea antecesora de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

¹ JOSÉ MANUEL LASTRA LASTRA, Op. cit. P. 136

Sin embargo como refiere Néstor de Buen, “las palabras del Nigromante, en las que puede claramente encontrarse las raíces de una tesis Marxista y donde aparece el primer llamado de que los trabajadores participen de las utilidades de las empresas, lamentablemente cayeron en el vacío. El Constituyente de 1856 – 1857, simplemente las ignoró”.²

Ignacio L. Vallarta, no obstante la crítica que formula a dicho proyecto legislativo, puso de manifiesto la necesidad de modificar el orden social, para lograr que los trabajadores pudieran disfrutar de sus derechos y de las garantías sociales. En su discurso refiere Textualmente: “El derecho al trabajo libre es una exigencia imperiosa del hombre, porque en una condición indispensable para el desarrollo de su personalidad...”³

El resultado de las discusiones condujo al Congreso a aprobar el Artículo 5 de la constitución, cuyo texto quedo de la siguiente forma: “Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La Ley no puede autorizan ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa del trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro”.⁴

Por cuanto hace a la Legislación ordinaria de la época, destaca el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, promulgado el 13 de diciembre de 1870, el cual trató de dignificar el trabajo al establecer que la prestación de servicios no era equiparable al contrato de arrendamiento, pues el hombre no es igual a una cosa.

² NÉSTOR DE BUEN LOZANO, Op. cit. P.303

³ EL DEBATE DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857. Comité de asuntos editoriales de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1ª ed., 1994, tomo 2, p. 683

⁴ FELIPE TENA RAMÍREZ, Op. cit., p. 607

1.2. ÉPOCA DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA.

A finales del siglo XIX y principios del XX, las malas condiciones de trabajo y las nulas prerrogativas de la clase trabajadora, contribuyeron a la idea de crear organizaciones que enfrentaran los intereses patronales. Pero como las disposiciones legales no permitían la formación de sindicatos ni el estallamiento de huelgas, los trabajadores pensaron en formar sociedades con el aspecto de mutualidades, pero que en realidad se orientaban hacia una organización sindical.

“Como sociedades mutualistas existieron la fundada por Juan Cano y el escultor José María Miranda, denominada La Gran Familia Artística, que nació en el ex convento de Santa Clara; La Fraternidad de Sastres de 1867; la Sociedad Fraternal secreta, con doce miembros, de 1866; la Sociedad de Artesanos y Agricultores de 1867 y la Sociedad Artística Industrial del mismo año.”⁵

El primer organismo obrero de importancia fue El Gran Círculo de Obreros. En 1875, refiere Néstor de Buen, “llegó a tener veintiocho sucursales en todo el país, y recibió el apoyo moral de casi todas las organizaciones obreras de entonces”⁶

Destaca en esta época la ley expedida por el Gobernador José Vicente Villada en el Estado de México en la que se declaró que en los casos de riesgo de trabajo, debía el patrono prestar la atención médica requerida y pagar el salario de la víctima hasta por tres meses.

Así mismo, en el Estado de Nuevo León, con fecha nueve de noviembre de 1906, el gobernador Bernardo Reyes, expidió una Ley de accidentes de trabajo en la que definió dicho riesgo como “aquel que ocurre a los empleados y operarios en el desempeño de su trabajo o en ocasión de él y fijo indemnizaciones que llegaban al importe de dos años de salario para los casos de incapacidad permanente total.”⁷

⁵ NÉSTOR DE BUEN LOZANO, “Op. Cit., tomo 1, p. 131.

⁶ Ibid., p. 312.

⁷ MARIO DE LA CUEVA, ·Op. Cit., tomo 1, p. 43

“El documento de mayor significado en esta época es el Programa y Manifiesto a la Nación Mexicana de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, que suscribieron en San Luis Missouri el primero de julio de 1906 los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magon, Antonio I. Villareal, Juan Sarabia, Manuel Sarabia, Librado Rivera y Rosalio Bustamante”.⁸

La importancia de este manifiesto para el derecho laboral fue trascendente, ya que planteaba la jornada de ocho horas; el salario mínimo; la reglamentación del salario domestico; la prohibición del trabajo a menores de catorce años, mejoras en las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo; habitación para los trabajadores; indemnización por accidentes de trabajo; descanso semanal; pago de salario en efectivo; supresión de las tiendas de raya y limitación al empleo de extranjeros en las empresas.

Las Huelgas de Cananea en el estado de Sonora y Río Blanco en el estado de Veracruz, constituyen dos movimientos cuya importancia trasciende en la historia del Derecho Mexicano del Trabajo en virtud de sus causas y la forma en la que fueron reprimidos.

Trueba Urbina narra los sucesos ocurridos en cananea como sigue: “En la noche del treinta y uno de mayo de 1906, en la mina Oversight se declaró la huelga, en el preciso instante de los cambios de operarios y mineros, negándose los entrantes a cubrir las vacantes que dejaban sus compañeros. El movimiento se desarrolló pacíficamente abandonaron la mina los trabajadores. El gerente de la compañía minera cananea Consolidated Copper Company, coronel Williams C. Green, estimo serio el movimiento, demandando en su auxilio la intervención del gobernador del Estado de Sonora.”⁹

⁸ ALBERTO TRUEBA URBINA, “Nuevo Derecho del Trabajo”, Porrúa, México, 6ª ed., 1981, pp. 3 y 4

⁹ Ibid., p. 5

Los trabajadores reclamaban entre otros puntos la jornada de ocho horas y lo que es más importante y ha caracterizado a dicho movimiento, la igualdad de trato para los trabajadores mexicanos y la proporción mayor a su número, respecto a los extranjeros.

Habiendo sido calificadas de impertinentes las peticiones obreras, los hermanos Metcalf, encargados de la maderería de la mina, insultaron a los trabajadores reunidos y les arrojaron agua. A partir de ese momento, los obreros comenzaron a arrojar piedras, entablándose una pelea sangrienta de la cual resultaron varios heridos y muertos, entre ellos, los hermanos Metcalf.

Los enfrentamientos causaron numerosas bajas entre los trabajadores; finalmente la huelga fue reprimida y a los dirigentes de la misma los aprehendieron y enviaron a San Juan de Ulúa.

“El epílogo de esta lucha fue la reanudación de labores en condiciones de sumisión para los obreros y castigo injusto de sus defensores.”¹⁰

En Río Blanco, a mediados de 1906 se reunieron un grupo de tejedores que sostenían la necesidad de organizar una unión de resistencia ante la acción opresora del capitalismo industrial. Ahí surgió la agrupación denominada “Gran Circulo de Obreros Libres.”

Como contraposición, los empleadores de la ciudad de Puebla, organizaron el “Centro Industrial Mexicano”, al que se adhirieron los dueños de las fábricas de hilados y tejidos de Veracruz y Tlaxcala.

Una vez organizados, redactaron un reglamento de trabajo para la industria Textil, documento absolutamente denigrante para el trabajador el cual fue publicado el día

¹⁰ Ibid. p. 8

4 de diciembre de 1906 en las fábricas de Puebla y Atlixco; provocando una huelga de obreros.

Consecuencia de lo anterior el Centro Industrial de Puebla, ordeno un paro general en las factorías de Puebla, Veracruz, Tlaxcala, Querétaro, Jalisco, Oaxaca y el Distrito federal despidiendo a sus trabajadores y aprovechar la situación de angustia y miseria que produce el desempleo.

Los industriales y sus trabajadores solicitaron a Porfirio Díaz su intervención para la solución del conflicto.

El 4 de enero de 1907 Porfirio Díaz emitió su laudo el cual favoreció totalmente al interés patronal ordenándose reanudar las labores el día 7 de enero de ese año. En rechazo al laudo, los obreros celebraron un mitin donde manifestaron su inconformidad. Al igual que en Cananea, la provocación de los empresarios ocasiono que los huelguistas se amotinaron e incendiaron la tienda de raya.

Trueba Urbina, narra lo sucedido de la siguiente forma: “Hombres y mujeres encolerizadamente se dirigen a la tienda de raya de Río Blanco, toman lo que necesitan y prenden fuego al establecimiento; después la muchedumbre se dirige a Nogales y Santa Rosa, ponen en libertad a sus correligionarios que se encontraban en las cárceles, incendiando éstas y las tiendas de raya... El corolario de este acto fue el asesinato y fusilamiento de obreros, una verdadera “massacre”, que llevo a cabo el general Rosalino Martínez, en cumplimiento de órdenes presidenciales.”¹¹

Después de los asesinatos colectivos llevados a cabo por la autoridad, el orden fue restablecido; días después se realizaron, aprehensiones de obreros para ser deportados a Quintana Roo.

¹¹ Ibid., p. 11

El principal logro del movimiento de Río Blanco fue la prohibición de las tiendas de raya.

La inquietud social y política continuó creciendo en todo el territorio nacional hasta el estallamiento de la revolución Mexicana en el año de 1910. Al respecto Mario de la Cueva refiere: “El 5 de octubre de 1910, Francisco I. Madero expidió el Plan de San Luis, desconociendo el régimen porfirista y convocando al pueblo al restablecimiento de la constitución y a la introducción del principio de no reelección... En los años de mil novecientos once a mil novecientos trece se sucedieron los gobiernos de Francisco León de la Barra y de Francisco I. Madero y la traición militar de Victoriano Huerta... El 19 de febrero de 1913, la legislatura del estado de Coahuila y el gobernador Carranza negaron la legitimidad del usurpador e invitaron a las entidades federativas a luchar por sus derechos. El Plan de Guadalupe condensa propósitos de la lucha por el restablecimiento de la vigencia de la Constitución violada....”¹²

Inmediatamente después, los jefes de las tropas constitucionalistas iniciaron en alguna de las entidades federativas, la creación de disposiciones relativas al trabajo. De ellas, autores como Mario de la Cueva, Néstor de Buen y José Dávalos consideran de mayor trascendencia las siguientes:

En Aguascalientes, el 8 de Agosto de 1914 se decretó la reducción de la jornada de trabajo a nueve horas, se impuso el descanso semanal y se prohibió cualquier reducción de salarios.

Por decreto de fecha 15 de septiembre de 1914 quedaron instituidos los salarios mínimos en el estado de San Luis Potosí.

Manuel M. Dieguez, gobernador del Estado de Jalisco, expidió un decreto sobre la jornada de trabajo, el descanso semanal obligatorio y el derecho de vacaciones. El

¹² MARIO DE LA CUEVA, “Op. Cit., tomo I, p. 44

7 de octubre de 1914, en el mismo estado, Aguirre Berlanga, publicó un decreto al que se le ha llamado primera Ley del Trabajo de la Revolución constitucionalista sustituida y superada por el decreto de fecha 28 de diciembre de 1915 que reglamentó la jornada de trabajo de nueve horas, la prohibición del trabajo a menores de nueve años, los salarios mínimos en el campo y en la ciudad, la protección del salario, el trabajo a destajo, la aceptación de la teoría del riesgo profesional y la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

En Veracruz, el gobernador Manuel Pérez Romero, promulgó el 4 de octubre de 1914, un decreto por el cual estableció el descanso semanal en todo el estado. Ese mismo año, el 19 de octubre, Cándido Aguilar promulgó la Ley Federal del Trabajo del estado de Veracruz, la cual contempló la reglamentación de la jornada de nueve horas, el descanso obligatorio los domingos y días de fiesta nacional, fijaba en un peso el salario mínimo, estableció el servicio médico obligatorio, la obligación de los patronos de mantener escuelas primarias y creó los Tribunales de Trabajo.

Así mismo, en el estado de Veracruz, con fecha 6 de octubre de 1915, se promulgó la Ley de Agustín Millán la cual reconoció a las asociaciones profesionales, les proporcionó personalidad jurídica y contribuyó a la proliferación de asociaciones gremiales.

En el año de 1915, refiere Mario de la Cueva, “El *general Salvador Alvarado se propuso reformar el orden social y económico del estado de Yucatán, a cuyo efecto expidió las leyes que se conocen con el nombre de Las Cinco Hermanas: agraria, de hacienda, del catastro, del municipio libre y del trabajo.*”¹³

La Ley del Trabajo del estado de Yucatán contempló el establecimiento de las Juntas de Conciliación, del Tribunal de Arbitraje y del departamento del Trabajo; el reconocimiento de las asociaciones profesionales; la reglamentación de los

¹³ Ibid., p. 46

convenios industriales; el rechazo de la huelga, salvo situaciones de excepción y la regulación de los riesgos profesionales y de la previsión social.

Una comisión presidida por el Secretario de gobernación Rafael Zubaran Capmany, en abril de 1915, elaboro en la capital de la Republica, un proyecto de Ley de Contrato de Trabajo para regular los contratos individuales y colectivos de trabajo.

Gustavo Espinosa Mireles, gobernador del estado de Coahuila, expidió en el mes de septiembre de 1915, un decreto por el cual fue creada dentro de los departamentos gubernamentales, una sección de trabajo. Al mes siguiente expidió una Ley sobre accidentes de trabajo, para abrir la posibilidad de que los contratos colectivos de trabajo establecieran normas para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

1.3 EL CONSTITUYENTE DE 1917.

El 14 de septiembre de 1916, Carranza convoco al pueblo para que eligiera representantes a una Asamblea constituyente. Efectuadas las elecciones, el Congreso Constituyente inicio formalmente sus trabajos el 1ro. de diciembre de 1916. En la sesión inaugural, Carranza hace llegar su proyecto de reformas enumerando las principales modificaciones que juzgo convenientes.

Al respecto, Néstor de Buen refiere *“El proyecto de Reformas no aportaba casi nada a favor de los trabajadores, salvo una adición al artículo 5o, que establecía que: El contrato de trabajo solo obligara a prestar el servicio convenido por un periodo que no exceda de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, perdida o menoscabo de los derechos políticos y civiles.”*¹⁴

“En el mes de diciembre de 1916, las diputaciones de Veracruz y Yucatán presentaron dos iniciativas de reforma al citado artículo, en las que propusieron

¹⁴ NÉSTOR DE BUEN LOZANO, “Op. Cit., tomo I, p. 343

algunas normas concretas a favor de los trabajadores. La Comisión encargada de dictaminar sobre el proyecto de artículo 5º incluyó en él, el principio de la jornada máxima de ocho horas, prohibió el trabajo nocturno industrial de las mujeres y de los niños y consigno el descanso hebdomadario.”¹⁵

En la discusión del artículo antes citado se tenía en mente que la Constitución únicamente debería estar integrada por una parte dogmática y otra orgánica, razón por la que algunos miembros se negaban a considerar derechos sociales en este documento.

Trueba Urbina refiere las intervenciones de los diputados Héctor Victoria, Heriberto Jara, Froylan C. Manjares, Alfonso Cravioto y Luis Hernández Martínez, los cuales defendieron la tesis de que debían consagrarse en la Constitución los derechos del trabajador.

Al respecto, destaca lo expresado por el diputado Froylan C. Manjares: *“A mí no me importa que esta Constitución este dentro o no de los modelos que previenen los jurisprudencias... a mí lo que me importa es que de las garantías suficientes a los trabajadores.”*¹⁶

El diputado Lizardi se opuso a su consignación, por considerar que una Constitución no debía contener normas de derecho de carácter secundario o reglamentario.

La oposición de Lizardi encuentra respuesta bastante fundamentada en Von Versen. Por su parte Heriberto Jara manifestó: *“... yo estimo que es más noble sacrificar esa estructura a sacrificar al individuo, a sacrificar a la humanidad; salgamos un poco de ese molde estrecho en que quieren encerrarla, rompamos un poco con las viejas teorías de los tratadistas que han pasado sobre la humanidad,*

¹⁵ MARIO DE LA CUEVA, Op. Cit., tomo I, p. 48

¹⁶ ALBERTO TRUEBA URBINA, Op. Cit., p. 52

porque, señores, hasta hora leyes verdaderamente eficaces, leyes verdaderamente salvadoras, no las encuentro.... Señores, si ustedes han presenciado alguna vez la salida de los hombres que trabajan en las fábricas, si ustedes han contemplado alguna vez como sale aquella no habría un voto en contra de la jornada máxima que proponemos...”¹⁷

De la discusión efectuada los días 26, 27 y 28 de diciembre de 1916 se obtuvo la proposición de que se presentara una disposición especial que consignara todos los derechos de los trabajadores. Aceptada dicha proposición se designó a Natividad Macias, Pastor Rouaix, Luis Manuel Rojas, José Inocente Lugo y Rafael L. de los Ríos, como encargados de redactar el proyecto que fue presentado, discutido y aprobado.

El proyecto fue terminado el 13 de enero de 1917. En la quincuagésima séptima sesión ordinaria, celebrada el día 23 de enero de 1917, se presentaron a discusión tanto el texto del artículo 5, como el del artículo 123. En esta fecha y por unanimidad de 163 votos fue aprobado el texto del artículo 123 Constitucional, logrando así el reconocimiento de los derechos obreros en la Carta Magna y refiere Néstor de Buen “pasando nuestro país a la historia como el primero que incorporaba las garantías sociales a una Constitución.”¹⁸

1.3.1 CONTENIDO DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

El artículo 123, en su redacción original comprendió los siguientes aspectos:

1.- La distribución, entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados, de la facultad para expedir leyes sobre el trabajo fundadas en las necesidades de cada región, para regir las actividades de obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y, de manera general, todo contrato de trabajo.

¹⁷ Ibid., p. 42

¹⁸ NÉSTOR DE BUEN LOZANO, Op. Cit., tomo I, p. 347

2.- Las condiciones de trabajo:

- a) Jornada (fracciones I y II).
- b) Descansos (fracciones IV y V).
- c) Salarios (fracciones VI a XI y XIV).
- d) Vivienda (fracciones XII y XIII).
- e) Higiene y Seguridad en el Trabajo, prevención de accidentes (fracciones II, XIV y XV).
- f) Rescisión y terminación de los contratos de trabajo, indemnizaciones (fracciones XXI y XXII).
- g) Asociaciones profesionales, sindicatos, coaliciones (fracción XVI).

3.- Huelgas y paros (fracciones XIV, XVIII Y XIX).

4.- Tribunales de Trabajo (fracción XX)

5.- Normas de protección al salario (fracciones XXIII, XIV y XXVIII).

6.- Trabajo en un país extranjero, legalización de contratos (fracción XXVI).

7.- Cajas de seguros populares y agencias de colocación (fracciones XXV y XXIX).

8.- Condiciones nulas en contrataciones irregulares (fracción XXVII); y

9.- Formación de cooperativas para la construcción de casas (fracción XXX).

1.3.2 REFORMAS AL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

El artículo 123 ha sido objeto de diversas reformas, sin embargo las de mayor trascendencia son las siguientes:

a) El 6 de septiembre de 1929, el presidente Emilio Portes Gil, propuso una reforma al preámbulo y fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, la cual tuvo por objeto federalizar la legislación laboral, en virtud de que se consideró que era inconveniente mantener leyes laborales distintas en cada Estado de la Republica. Así mismo considero de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social;

b) 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, incorporo 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 menara general a todo contrato de trabajo. El inciso “B”, con catorce fracciones se refiere a los empleados del gobierno;

c) El veintiuno de noviembre de 1962, se reformaron sustancialmente diversas fracciones del apartado A del artículo 123 Constitucional. Fue modificada la fracción II para impedir, en lo general, el trabajo de los menores de 16 años, después de las diez de la noche. La fracción III, elevo la edad mínima para trabajar, de doce a catorce años. La fracción VI estableció los salarios mínimos profesionales, modifico el sistema para la determinación de los salarios mínimos y los fijo por zonas económicas. La fracción IX estableció un sistema diferente en cuanto a la partición en las utilidades. Las fracciones XXI y XXII favorecieron la llamada estabilidad en el empleo dando lugar a la imposibilidad de que el patrono sin causa justificada pueda dar por terminada la relación de trabajo, salvo los casos de excepción. La fracción XXXI determino aquellas empresas cuyos conflictos serian competencia de la jurisdicción federal;

d) A propuesta del Presidente Luis Echeverría, el 31 de diciembre de 1974, se consagro el principio de igualdad laboral entre mujeres y hombres, así como la preferencia de derechos de quienes son la única fuente de ingresos en su familia; y,

e) El nueve de enero de 1978, a propuesta del presidente José López Portillo, se estableció la obligación de las empresas de capacitar y adiestrar a sus trabajadores.

1.3.3 ADICIÓN AL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

Alguna de las primeras disposiciones encaminada a regular las relaciones de trabajo entre el estado y sus trabajadores, las podemos ubicar, hacia finales del siglo XIX, con el nacimiento de organizaciones gremiales de servidores públicos con carácter mutualista y más tarde la adopción de normas aisladas intentando ya ofrecer algún beneficio particularizado para los servidores públicos, como es el caso de la Ley de Pensiones, Monte Píos y retiros para civiles y militares de 1886, en donde se buscó otorgar algunos beneficios económicos a los deudos de un servidor público.¹⁹

El artículo 123, en su redacción original no contemplo a los trabajadores que prestaban sus servicios al gobierno. Por su parte, la Ley Federal del Trabajo de 1931 remitió la regulación de las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores a las leyes del servicio civil.

En 1938 se promulgo el estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión el cual fue abrogado por un nuevo estatuto en 1941 y este último tuvo importantes reformas en 1947.

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, su alcance resultaba absolutamente menor en comparación a los que derivan del artículo 123”.²⁰

¹⁹ CARLOS REYNOSO CASTILLO, “Curso de Derecho Burocrático”, Porrúa, México, 1ª ed., 1999, p.38

²⁰ NÉSTOR DE BUEN LOZANO y otros, “Trabajadores del Estado en Iberoamérica”, Porrúa, México, 1ª ed., 1999, p. 102

Fue hasta 1960 cuando a propuesta del Presidente Adolfo López Mateos se reguló 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.

La exposición de motivos de dicha iniciativa precisó: “...*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 consignan 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 naturalmente se derivan de la diversidad de las 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...”.

1.3.4 ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL VIGENTE.

El artículo 123 Constitucional vigente consagra en primer término el derecho que tiene toda persona al trabajo digno y socialmente útil, fomentando la creación de empleos y la organización social para el trabajo.

Se compone de dos apartados regulando así las relaciones de trabajo en general y en forma específica aquellas surgidas entre el Estado y sus trabajadores.

Integración del **apartado “A”** del artículo 123 Constitucional:

1. Jornada de trabajo (fracciones I, II y IX).
2. Trabajo de menores (fracciones II y III)
3. Descansos (fracción IV).

4. Mujeres trabajadoras (fracción V)
5. Salario mínimo y protección al salario (fracciones VI a VIII, X, XXIII, XXXIV y XXVIII).
6. Reparto de utilidades (fracción IX)
7. Vivienda (fracción XII).
8. Capacitación y adiestramiento (fracción XIII)
9. Higiene y Seguridad en el Trabajo, prevención de accidentes (fracciones II, XIV y XV).
10. Rescisión y terminación de los contratos de trabajo, indemnizaciones (fracciones XXI y XXII).
11. Asociaciones profesionales, sindicatos, coaliciones (fracción XVI).
12. Huelgas y paros (fracciones XVII, XVIII Y XIX).
13. Tribunales de Trabajo (fracción XX)
14. Trabajo en un país extranjero, legalización de contratos (fracción XXVI).
15. Servicio de colocación (fracción XXV).
16. Seguro social como de utilidad pública (fracción XXIX)
17. Condiciones nulas en contrataciones irregulares (fracción XXVII);
18. Formación de cooperativas para la construcción de casas (fracción XXX); y
19. Régimen de competencias entre autoridades federales y locales en la aplicación de normas de trabajo (fracción XXXI).

El **Apartado “B”** se encuentra integrado por catorce fracciones regulando los siguientes aspectos:

1. Jornada de trabajo (fracción I)
2. Descanso semanal (fracción II)
3. Vacaciones (fracción III)
4. Salario y protección al mismo (fracciones IV, V, y VI)
5. Capacitación y designación del personal (fracción VII)
6. Escalafón (fracción VIII)
7. Suspensión, cese e indemnizaciones (fracción IX)

- 8.** Asociaciones y huelgas (fracción X)
- 9.** Seguridad social (fracción XI)
- 10.** Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (fracción XII)
- 11.** Régimen de militares, marinos, cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior (fracción XIII)
- 12.** Régimen laboral del Sistema Bancario Mexicano (fracción XIII bis); y
- 13.** Personal de confianza (fracción XIV)

CAPÍTULO II

REGÍMEN LABORAL

APLICABLE EN MÉXICO.

2.1 COMPARATIVO ENTRE LOS APARTADOS “A” Y “B” DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

El presente apartado tiene por objeto hacer un análisis comparativo del régimen laboral consignado en el Apartado “A” del artículo 123 constitucional aplicable a trabajadores. Obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general a todo contrato de trabajo y el régimen consignado en el Apartado “B” aplicable a los servidores públicos. El análisis que a continuación expongo, parte del estudio en cada uno de los regímenes antes precisados de los siguientes tópicos:

- A)** La relación de trabajo;
- B)** Los sujetos de la relación de trabajo;
- C)** Las condiciones de trabajo;
- D)** Suspensión, rescisión o cese y terminación de la relación de trabajo;
- E)** Sindicalización;
- F)** Negociación colectiva;
- G)** Huelga;
- H)** Seguridad Social; y
- I)** Autoridades laborales.

Cada uno de los anteriores rubros, será analizado conforme a lo que prevé el propio texto constitucional al respecto, así como lo dispuesto por las respectivas leyes reglamentarias, esto es, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

2.1.1 LA RELACIÓN DE TRABAJO.

La forma en que los sistemas jurídicos laborales han considerado que pueden relacionarse los trabajadores y los empleadores han variado a lo largo de la historia.

Inicialmente los juristas denominaron “contrato”, al acuerdo de voluntades existente entre un trabajador y un empleador. Algunos tratadistas se empeñaron en equiparar al contrato de trabajo con algunos de los contratos conocidos tales como el de arrendamiento, el de compraventa, el de sociedad o el de mandato. El anterior concepto conforme al cual las relaciones laborales serían reguladas por el principio de “la autonomía de la voluntad” fue sustituido por el de la “relación de trabajo”.

“La teoría de la relación de trabajo, también llamada de la incorporación, refiere en que en el momento en que el obrero comienza a laborar surgen derechos y obligaciones para el patrón y para el mismo trabajador, siendo intrascendente que hubiera celebrado contrato de trabajo o no”²¹

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”*.²²

No obstante lo anterior, el propio autor refiere que la tesis de la relación de trabajo nunca ha afirmado “que no pueda existir o que nunca existe un acuerdo previo de voluntad para la formación de la relación” por el contrario, la Ley Federal del Trabajo, prevé la posibilidad de ese acuerdo. La cuestión fundamental es que ese acuerdo no podrá ser el rector de la vida de la relación.

²¹ EUQUERIO GUERRERO, “Manual de Derecho del Trabajo”, Porrúa, México, 20ª ed., 1998, p. 30

²² MARIO DE LA CUEVA, “Op. Cit., tomo I, p. 185

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 Contrato Colectivos, y Contratos Ley, y de sus normas supletorias”.²³

En el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no define 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*”.

En el caso de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, varios han sido los argumentos para descartar al “contrato²⁴” y a la “relación de trabajo” como los mecanismos legales por medio de los cuales el Estado puede relacionarse con sus empleados.

Por cuanto hace al contrato, se ha señalado que la voluntad del empleado público es prácticamente inexistente en la determinación de sus condiciones de trabajo. Respecto a la Relación de Trabajo, su ha utilizado como argumento que en el caso de los Servidores Públicos, ésta adquiere más bien un carácter administrativo en atención a la naturaleza y fines propios del Estado.

²³ Ibid., p. 187

²⁴ El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo establece: Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

El artículo 3º 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 “contrato²⁵ 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, mas no aparece prácticamente su voluntad con motivo de las condiciones de trabajo bajo las cuales habrá de prestarse la labor, en ese sentido se presenta un gran parecido con un contrato de adhesión”.²⁶

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”.²⁷

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 existencia del vínculo laboral con las Instituciones de referencia, no es suficiente el nombramiento hecho a favor de un individuo, pues se requiere además, la prestación de un servicio personal y subordinado en virtud de dicho nombramiento”. No obstante lo anterior, La Ley Federal del Trabajo señala que el consentimiento puede producirse de manera expresa y formal, otorga no el escrito o documento a que se refiere el artículo 25 de dicha ley o, bien, en forma tácita, a través de la prestación del servicio y el pago del salario. Aquí también resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 21 de la citada legislación al establecer la presunción de la

²⁵ El artículo 1794 del Código Civil Federal, reza: Para la existencia de un contrato se requiere el consentimiento y el objeto que puede ser materia del contrato.

²⁶ CARLOS CASTILLO REYNOSO, Op. cit., p. 63

²⁷ Ibid, Op. cit., p. 64

existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un servicio personal subordinado y el que lo recibe.

Ahora bien, el artículo 26 de la citada ley establece la presunción de la existencia de la relación de trabajo al señalar que la falta del escrito a que se refieren los artículos 24 y 25 no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues se imputará al patrón la falta de esa formalidad.

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 del Trabajo del Primer Circuito. Tomo VIII, Agosto de 1998, Tesis: 1.7o.T. J/18. Página: 807

La subordinación, como elemento propio en una relación laboral, si bien no es mencionada en forma expresa, por 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 al 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.

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 del servicio y los titulares de las dependencias o instituciones del Estado, si de otros elementos de prueba se advierte la existencia del vínculo laboral”*.

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 solo 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”*.

2.1.2 SUJETOS DE LA RELACIÓN DE TRABAJO.

En las relaciones laborales individuales, los sujetos que ocupan mayor atención son los trabajadores y empleadores.

La Ley Federal del Trabajo define en su Artículo 8º al trabajador como “la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado”.

De la anterior definición, podemos deducir lo siguiente:

- a) el trabajador siempre debe ser una persona física;
- b) Esa persona física ha de prestar su trabajo a otra persona física o moral;
- c) El trabajo debe prestarse en forma personal; y
- d) El trabajo debe ser de manera subordinada.

Por su parte, el Artículo 3º de la Ley Burocrática²⁸ 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”

Como es de apreciarse, el concepto de trabajador en general, es más extenso que el de trabajador burocrático; en el primero basta que se dé un servicio personal subordinado; en el segundo lo importante es la expedición de un nombramiento o la inclusión en las listas de raya.

No obstante que el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁹ en ningún momento hace distinción alguna al 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”*.

²⁸ Se utiliza como sinónimo de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado.

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título Sexto del Trabajo y de la Previsión Social, artículo 123. Legislación Vigente a noviembre de 2014.

Así mismo, el artículo 11 de la Ley Federal del Trabajo, precisa quienes deben 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 quienes 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, las que les dedica un capítulo dentro de los llamados trabajos especiales, con alguna excepción deben gozar de los mismos derechos establecidos para los trabajadores base. Por su parte, los trabajadores de confianza en el servicio público son excluidos en el régimen laboral burocrático, según lo disponen los artículos 2º y 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado³⁰.

De lo anterior, podemos inferir la situación de absoluta inseguridad jurídica para los trabajadores de confianza al servicio del Estado a quienes únicamente les está garantizado conforme a la fracción XIV del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional, el disfrute de las medidas de protección al salario y que gocen del beneficio de la seguridad social.

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 consecuente recortes presupuestales

³⁰ En la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado (Puebla) se establece en su artículo 7º quienes son los trabajadores de confianza. De igual forma, esta ley dispone en su artículo 8º que no rige para los trabajadores supernumerarios y de confianza.

en las dependencias, que incluyen la disminución de la planta de personal de las mismas.

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 más de dieciséis años, mientras que la Ley Federal del Trabajo estipula en su artículo 22 la de catorce años³¹.

Por cuanto hace a la persona que recibe los servicios, la Ley Federal del Trabajo, haciendo uso de la terminología patrón, la define como “la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”.

En primer lugar es importante hacer referencia a la incorrecta terminología utilizada por la Ley Federal del Trabajo al utilizar el término patrón. Alberto Briceño Ruiz, en su obra Derecho individual del Trabajo, refiere textualmente: “La palabra “*patrón*” deriva del latín *pater onus*, que quiere decir carga o cargo del padre. Era el nombre que se asignaba a las personas que tenían alguna obligación protectora con respecto a otras: el padre de familia para con sus hijos, la autoridad para con los individuos integrantes de la comunidad, los patricios con relación a los plebeyos, etc. La raíz etimológica parte de un noble supuesto de protección, circunstancia que con el tiempo se desvirtuó, hasta considerar al patrón como explotador de servicios”³²

Al respecto Néstor de Buen, en su obra Derecho del Trabajo precisa: “Parece que el vocablo “empleador” podría resistir la más de las críticas. No tiene, en rigor, un sentido social peyorativo; no está asociado a la idea de “lucro” como, por el contrario, lo está el de empresa. Expresa, sin ambigüedades, la idea de que un

³¹ Al respecto la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado (Puebla) dispone en su artículo 14 que deberán tener más de 16 años cumplidos.

³² ALBERTO BRICEÑO RUIZ, “Derecho Individual del Trabajo”, Harla, México, 9ª ed., 1993, p. 154

sujeto utiliza los servicios de otro en una relación de trabajo. Tiene, por otra parte, cierto prestigio internacional”.³³

Juan D. Pozzo, citado por Néstor de Buen, define al empleador de la siguiente forma: “...es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero que trabaja bajo su dependencia en su beneficio mediante retribución”³⁴

Atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, el empleador puede ser una persona física o moral, por lo que resulta indistinto que, tratándose de una persona moral, ésta sea una sociedad civil o mercantil.

En materia burocrática, 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”³⁵.

Del texto legal antes citado, se define 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 no 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”.³⁶

³³ NÉSTOR DE BUEN LOZANO, “Derecho del... Op. Cit., tomo I, p. 499

³⁴ Ibid., p. 500

³⁵ Referente a este punto, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado (Puebla) en su artículo 3º imperativamente dice: La relación jurídica de trabajo reconocida por esta Ley, se entiende establecida para todos los efectos legales, entre los trabajadores de base del Estado y los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial, representados éstos por sus titulares respectivos.

³⁶ GABINO FRAGA, “Derecho Administrativo”, Porrúa, México, 34ª ed., 1996, p. 123

Por consiguiente, el titular de la administración únicamente podrá ser considerado como empleador mientras actúe en ejercicio de la esfera de competencia de cuyo órgano sea el titular dejándose por consiguiente a un lado su calidad de persona física.

Comúnmente, a los titulares de las dependencias de la Administración Pública se les ha dado la denominación de funcionarios públicos, distinguiéndolos de los empleados públicos.

Acosta Romero, define al funcionario público como: *“Aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad”*.³⁷

Por su parte, el mismo autor, define al empleado público como: *“Aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la Ley”*.³⁸

Por último, es preciso hacer mención de aquellos organismos integrantes de la administración pública paraestatal con patrimonio y personalidad propia que actúan como empleadores respecto de los trabajadores que prestan sus servicios para los mismos. La naturaleza y ubicación de dichos organismos en la Administración Pública, serán materia del capítulo siguiente.

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.

³⁷ MIGUEL ACOSTA ROMERO, “Derecho Burocrático Mexicano”, Porrúa, México, 2ª ed., 1999, p. 139

³⁸ Loc. Cit.

Etimológicamente, la palabra sindicato, deriva del griego *sundiké* y significa “*justicia comunitaria*” o bien “*idea de administración y atención de una comunidad*”³⁹

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*”.⁴⁰

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 356 dispone que “*Sindicato es la asociación de trabajadores o patronos, 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*”⁴¹.

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 solo 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 sindicalización única, toda vez que violan la libertad constitucional consagrada en el artículo 123, apartado “B”, fracción X.

³⁹ NÉSTOR DE BUEN LOZANO, “Derecho del trabajo”, Porrúa, México, 10ª ed., 1994, tomo II, p. 721

⁴⁰ *Ibid.*, p. 722

⁴¹ El artículo 58 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado (Puebla), dice: El Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado, es la Asociación de Trabajadores dependientes de los distintos Poderes que componen el Poder Público del Estado de Puebla, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

2.1.3 LAS CONDICIONES DE TRABAJO.

Mario de la Cueva, en su obra *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, refiere: “*Entendemos por condiciones de trabajo, las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo*”.⁴²

Las condiciones de trabajo se refieren a aquellos aspectos más importantes de la relación laboral. Serán objeto de estudio en el presente apartado las siguientes:

- a) Jornada de Trabajo;
- b) Días de Descanso;
- c) Vacaciones y Licencias;
- d) Salario;
- e) Trabajo de las mujeres;
- f) Participación de Utilidades; y
- g) Derechos de preferencia y ascenso.

A) Jornada de trabajo.

El artículo 58 de la Ley Federal del Trabajo dispone que “*jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo*”.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no define lo que deba entenderse por jornada de trabajo y las reglas contenidas al respecto siguen muy recerca los criterios aplicables a los trabajadores en general.

⁴² MARIO DE LA CUEVA. Op. Cit., tomo I, p. 266

La Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado coinciden en los criterios de clasificación de jornada que a continuación se refieren:

1. Jornada Diurna: es la comprendida entre las seis y las veinte horas, con una duración máxima de ocho horas⁴³.

2. Jornada Nocturna: comprende de las veinte a las seis horas, con una duración máxima de siete horas⁴⁴.

3. Jornada Mixta: es la que comprende periodos de la jornada diurna y nocturna, siempre que el periodo nocturno sea menor de tres horas y media, pues si comprende tres y media o más, se reputará nocturna; tiene una duración máxima de siete horas y media⁴⁵.

4. Jornada Extraordinaria: es aquella que se prolonga por circunstancias excepcionales, no pudiendo exceder de tres horas diarias, ni de tres veces en una semana⁴⁶.

5. Jornada Reducida: es aplicable cuando la naturaleza así lo exija⁴⁷. Así mismo es aplicable al trabajo de menores de dieciséis años, cuya jornada máxima es de seis horas, distribuida en períodos de tres horas; con un reposo intermedio de media hora. También sucede en el caso de los trabajadores de las tripulaciones aeronáuticas, con una jornada de trabajo inferior a la jornada máxima legal⁴⁸.

⁴³ Artículos 60 y 61 de la Ley Federal del Trabajo; y 21 y 23 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁴⁴ Artículos 60 y 61 de la Ley Federal del Trabajo; 21 y 23 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁴⁵ Artículos 60 y 61 de la Ley Federal del Trabajo; 24 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

⁴⁶ artículo 66 de la Ley Federal del Trabajo; 26 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

⁴⁷ Artículo 5 fracción III de la Ley Federal del Trabajo; 25 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado)

⁴⁸ Artículos 177 y 221 de la Ley Federal del Trabajo.

La Ley Federal del Trabajo regula además los siguientes tipos de jornada:

1. jornada Especial: es la acordada entre los trabajadores y el empleador con respecto al máximo legal, lo anterior con el fin de obtener el descanso del sábado o cualquiera otra modalidad equivalente⁴⁹.

2. Jornada Indeterminada: Es aplicable a los trabajadores domésticos, los cuales tiene derecho a disfrutar de reposos suficientes para tomar sus alimentos y descansar durante la noche⁵⁰.

3. Jornada de Emergencia: la realiza el trabajador en casos de siniestro o riesgo inminente en que peligre la vida del trabajador, de sus compañeros, del empleador o de la existencia misma de la empresa. Esta jornada podrá prolongarse por el tiempo necesario para evitar dichos males⁵¹.

4. jornada Continua: es aquella jornada ordinaria que únicamente se ve interrumpida por la media hora de descanso a que tiene derecho el trabajador⁵².

5. Jornada Discontinua: es aquella que se caracteriza por una interrupción, pudiendo el trabajador disponer del tiempo intermedio. Esta jornada implica dos momentos diferentes reiniciación de jornada.

Por su parte, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla, al igual que su homóloga federal no establece una conceptualización de jornada de trabajo, no obstante, si estipula como condiciones nulas y no obligatorias para los trabajadores del Estado de Puebla, aun cuando las admitieren expresamente, las siguientes:

⁴⁹ Artículo 59 de la Ley Federal del Trabajo.

⁵⁰ Artículo 333 de la Ley Federal del Trabajo.

⁵¹ Artículo 65 de la Ley Federal del Trabajo.

⁵² Artículo 63 de la Ley Federal del Trabajo.

I.- Las que estipulan una jornada mayor que la permitida por esta Ley; y
III.- Las que fijen una jornada inhumana por lo notoriamente excesivo o peligrosa para la vida del trabajador.

De igual forma esta ley, establece:

- La duración máxima de la jornada diurna de trabajo será de ocho horas⁵³.
- La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas⁵⁴.
- Es jornada mixta la que comprende períodos de tiempo de las jornadas diurna y nocturna, siempre que el período nocturno abarque menos de tres horas y media, pues en caso contrario, se reputará como jornada nocturna. La duración máxima de la jornada mixta será de siete horas y media⁵⁵.

B) Días de descanso.

En materia de descanso semanal se puede apreciar que tanto el artículo 69 de la Ley Federal del Trabajo como el 27 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establecen que por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador, por lo menos de un día de descanso con goce de salario íntegro. Misma situación se observa en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado⁵⁶.

Sin embargo, en este rubro, los servidores públicos gozan de un mejor derecho, por virtud de lo dispuesto en un acuerdo administrativo por el Presidente Luis Echeverría, cuyo punto primero señala: *“Se establece la semana laboral de trabajo diurno, de cinco días de duración, para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del Artículo 123*

⁵³ Artículo 21 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁵⁴ *Ibíd.* Artículo 22.

⁵⁵ *Ibíd.* Artículo 23.

⁵⁶ *Ibíd.* Artículo 25.

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para tal efecto disfrutarán, por cada cinco días de trabajo, dos días de descanso continuos, de preferencia sábado y domingo, con goce íntegro de su salario”.

En el caso de los trabajadores en general solo será posible que gocen de este beneficio a través de la negociación individual o colectiva.

La Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado coinciden en el establecimiento de una prima dominical del 25% para aquellos trabajadores que laboren los días domingo, disfrutando desde luego de cualquier otro día de la semana como día de descanso.

Por cuanto hace a los días de descanso obligatorio, el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo señala limitativamente como tales: 1º de enero, el primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero, el tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo, 1º de mayo, 16 de septiembre, el tercer lunes de noviembre en conmemoración al 20 de noviembre, 1º de diciembre, cuando corresponda la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, 25 de diciembre, y el que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de las elecciones ordinarias. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por su parte, en el artículo 29 determina que serán considerados días de descanso obligatorios los que indique el calendario oficial y el que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias. El calendario oficial, publicado en el diario Oficial de fecha 6 de octubre de 1993, contiene los días de descanso obligatorio antes citados, agregando únicamente el días 5 de mayo.

No obstante lo anterior, es costumbre que las oficinas burocráticas, descansen además días como el 12 de octubre, el 2 de noviembre, etc. Así mismo los burócratas han conseguido que en los casos en que asistan a desfiles y otro evento de carácter público, descansen al día siguientes de éstos, con goce íntegro de su salario.

C) Vacaciones y Licencias.

El artículo 76 de la Ley Federal del Trabajo señala que “los trabajadores que tengan más de un año de servicios disfrutarán de un período anual de vacaciones pagadas, que en ningún caso podrá ser inferior a seis días laborables y que aumentará en dos días laborables hasta llegar a doce, por cada año subsecuente de servicios. Después del cuarto año, el período de vacaciones se aumentara en dos días por cada cinco de servicios”.

El artículo anterior, ha sido objeto de diversas interpretaciones respecto al número de años que debe tener un trabajador para gozar de catorce días de vacaciones.

Al respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió en contradicción de tesis la jurisprudencia número 6/96 en al que señala que es la antigüedad genérica la que deberá considerarse para el computo de las vacaciones. Por consiguiente, un trabajador con cinco años de servicio, tendrá derecho a disfrutar de catorce días de vacaciones las cuales se incrementarán hasta el décimo año en el que se disfrutará de dieciséis días y así sucesivamente.

VACACIONES. REGLA PARA SU CÓMPUTO. De conformidad con el artículo 76 de la Ley Federal del Trabajo, el derecho al disfrute de vacaciones se genera por el tiempo de prestación de los servicios; y así se obtiene que por el primer año, el trabajador se hará acreedor a cuando menos seis días laborables y aumentará en dos días laborables hasta llegar a doce, por cada año subsecuente de servicios, es decir, al segundo año serán ocho, al tercero diez; y al cuarto doce. Después del cuarto año, el periodo de vacaciones se aumentará en dos días por cada cinco de servicio, que empezaran a contar desde el inicio de la relación contractual, porque la antigüedad genérica se obtiene a partir de ese momento y se produce día con día y de forma acumulativa, mientras aquel vinculo este vigente; por tanto una vez que el trabajador cumple cinco años de servicios, operará el incremento aludido y entonces disfrutara hasta los nueve años de catorce días de asueto; luego, del décimo al décimo cuarto años de dieciséis y así sucesivamente

Contradicción de tesis 25/95. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Tercer Circuito y Segundos Tribunales Colegiados del Sexto y Octavo Circuitos. 10 de noviembre de 1995. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Roza María Galván Zarate

Tesis de jurisprudencia 6/96, Aprobada por la segunda Sala de este alto tribunal, en sesión privada de diez de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, por cinco votos de los ministros: Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y presidente Juan Díaz Romero.

Semanario judicial de la Federación y su Gaceta. Novena época. Instancia: Segunda Sala. Tomo III, Febrero de 1996. Tesis: 2ª/J. 6/96. Página: 245

El artículo 80 de la Ley Federal del Trabajo establece además el pago de una prima con motivo de las vacaciones, consistente en un 25% sobre los salarios que le correspondan al trabajador durante su periodo vacacional.

Las vacaciones deben gozarse efectivamente, esto es, el trabajador debe interrumpir por completo la prestación de sus servicios en la empresa; esta situación, se desprende de la prohibición que establece el artículo 79 de la Ley Federal del Trabajo de compensar las vacaciones con una remuneración, salvo la excepción de que el trabajador labore menos de un año, en cuyo caso tendrá derecho a una remuneración proporcional.

El artículo 30 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado precisa que “los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos disfrutaran de dos periodos anuales de vacaciones, de diez días laborables⁵⁷ cada uno”.

De lo anterior, se desprende que una primera ventaja para los servidores públicos es el que solamente necesitan prestar sus servicios durante seis meses para generar el derecho de gozar vacaciones, mientras que en el trabajo en general se requiere que el tiempo de servicios sea de cuando menos un año.

⁵⁷ El artículo 28 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado (Puebla) dice: Los trabajadores con más de 10 años de servicio consecutivo, disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones de 10 días hábiles cada uno, en las que fechas que se señalen para tal efecto.

En donde el beneficio se hace más evidente es en la duración de las vacaciones; el servidor público goza desde el comienzo del servicio de periodos amplios de vacaciones, en tanto que con el sistema de aumento progresivo del periodo vacacional, calculado con base en la antigüedad, que contiene la Ley Federal del Trabajo, un trabajador gozaría de veinte días de vacaciones anuales, solamente hasta que haya cumplido veinte años de servicio en la empresa.

Así mismo, a diferencia de la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé en su artículo 40 una prima vacacional del 30%, calculada sobre el salario que se deba percibir durante el periodo vacacional a que se tenga derecho.

Las licencias son permisos que obtiene el trabajador para ausentarse por un periodo determinado de su trabajo con goce de salario o sin él. Esta figura no se encuentra contemplada por la Ley Federal del Trabajo incorporándose únicamente a las condiciones de trabajo a través de los contratos colectivos, teniendo sólo como excepción la reforma a la ley laboral del 30 de Noviembre del 2012 en la cual se instituyó el permiso por paternidad con goce de salario íntegro.

En materia burocrática, el artículo 43 fracción VIII de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece como obligación de los titulares de las dependencias, conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad en los términos de las condiciones generales de trabajo aplicables al caso. Este tipo de licencias, en términos de ley podemos clasificarla de la siguiente manera:

* Licencias por motivos sindicales: Es solicitada por el trabajador que conforme a los estatutos del sindicato de la dependencia en al que preste sus servicios fue designado o elegido para el desempeño de alguna actividad de carácter sindical.

* Licencias por razones políticas: La Ley prevé una posible licencia en los casos en que el trabajador desempeñe un cargo de elección popular.

* Licencias por razones de salud: Es motivada por enfermedades no profesionales previo dictamen y vigilancia médica en términos de lo dispuesto por el artículo 111 de la propia ley.

* Licencias por razones personales: La ley burocrática, prevé este tipo de licencia cuya motivación sólo expresaría en la solicitud del trabajador de manera genérica sin necesidad de hacer precisiones. La duración de las licencias personales varía en cada caso y el disfrute de la misma deberá estar sujeto al cumplimiento de las formalidades administrativas que en la dependencia correspondiente se haya adoptado.

D) Salario

La doctrina define al salario como: “La retribución que debe percibir el trabajador por su trabajo, a fin de que pueda producir una existencia que corresponda a la dignidad de la persona humana, o bien una retribución que asegure al trabajador y a su familia, una existencia decorosa”.⁵⁸

La Ley Federal del Trabajo dispone en su artículo 82: “*Salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo*”.

La Ley burocrática, en su artículo 32 refiere: “*El sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas*”.

⁵⁸ MARIO DE LA CUEVA, Op. Cit., tomo I, p. 294

Néstor de Buen, enumera como atributos o características fundamentales del salario las siguientes:⁵⁹

- a)** Debe ser Remunerador: De acuerdo con los artículos 5º fracción VI y 85 de la Ley Federal del Trabajo, el salario debe ser remunerador, esto es, proporcional en su cuantía al tiempo trabajado;
- b)** Debe ser por lo menos equivalente al mínimo: No puede pactarse un salario inferior al mínimo general o especial, en su caso⁶⁰. Este principio va indiscutiblemente unido al anterior;
- c)** Debe ser suficiente: El salario suficiente debe ser remunerado en condiciones de suficiencia que permitan al trabajador cubrir sus necesidades y de su familia sin apremios económicos, este salario siempre debe tener en cuenta el nivel de vida, equiparando los gastos con los ingresos. Este debe ser medido en términos de canasta familiar y ahorro, es lo primero que debe observarse para hacer un cálculo del salario real del trabajador;
- d)** Debe ser determinado o determinable: Significa que el trabajador debe saber de antemano a que tiene derecho por la prestación del servicio convenido. En ocasiones la determinación es precisa, v.gr., cuando se fija por tiempo o a precio alzado. En otras es variable, v.gr., cuando se pacta por unidad de obra (destajo) o por comisión;
- e)** Debe cubrirse periódicamente: El pago del salario está sometido, en cuanto a su oportunidad, a disposiciones precisas. Con respecto a los

⁵⁹ NÉSTOR DE BUEN LOZANO, DERECHO DEL... Op. Cit., tomo II, p. 204

⁶⁰ Artículo 85 de la Ley Federal del Trabajo.

obreros la ley exige que se les cubra semanalmente⁶¹ y a los demás trabajadores, cada quince días;

- f) El salario en efectivo, debe pagarse en moneda de curso legal: En el artículo 101 de la citada Ley Federal del Trabajo, se señala que es obligatorio pagar el salario en moneda de curso legal y se prohíbe hacerlo en mercancías, vales, fichas, o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda;

- g) El salario en especie, debe ser apropiado y proporcional al salario pagado en efectivo: En el artículo 102 de la normatividad multicitada determina que las prestaciones en especie deberán ser apropiadas al uso personal del trabajador y de su familia y razonablemente proporcionadas al monto del salario que se pague en efectivo; y,

- h) Debe haber reciprocidad entre el salario y el servicio.

Adicional a los anteriores principios, la Ley Federal del Trabajo contempla disposiciones tendientes a la protección del salario tales como son:

- Irrenunciabilidad⁶².
- El salario de los trabajadores no será objeto de compensación⁶³.
- Está prohibida la imposición de multas a los trabajadores, cualquiera que sea su causa o motivo⁶⁴.
- Es inembargable, salvo las pensiones alimenticias, decretadas por autoridad competente⁶⁵.

⁶¹ Artículos 5 fracción VII y 88 de la Ley Federal del Trabajo.

⁶² Artículo 99 de la Ley Federal del Trabajo (2012). Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970. Última reforma publicada el 30 de noviembre de 2012.

⁶³ *Ibidem*. Artículo 105.

⁶⁴ *Ibidem*. Artículo 107.

⁶⁵ *Ibidem*. Artículo 112.

- Es preferente a cualquier otro crédito o adeudo del empleador⁶⁶.
- Conforme al artículo 110 de la normatividad en comento, únicamente están permitidos los siguientes descuentos:
 - Para los efectos de deudas contraídas con el empleador por anticipo de salario, por pagos hechos con exceso al trabajador, por errores, pérdidas, averías o adquisiciones de artículos producidos en la empresa o establecimiento. En este supuesto el descuento nunca podrá ser mayor al importe de los salarios de un mes y el descuento cereal que convenga al trabajador y el empleador, sin que pueda ser mayor al 30 % del excedente del salario mínimo.
 - Pago de la renta a que se refiere el artículo 151 de la Ley Federal del Trabajo, cuando el empleador dé habitación a sus trabajadores en arrendamiento, cuyo importe no podrá exceder del 15% del salario.
 - Préstamos al trabajador provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores destinados a la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoras de casa habitación o al pago de los pasivos adquiridos por esos conceptos.
 - Pagos de cuotas para la constitución y fomento de sociedades cooperativas y cajas de ahorro, debiendo manifestar los trabajadores su conformidad y que no sean mayores del 30% del excedente del salario mínimo.
 - Pago de pensiones alimenticias.

⁶⁶ *Ibíd.* Artículo 113.

- Pagos de cuotas sindicales.

- Pago de abonos para cubrir créditos garantizados por el FONACOT, y tendientes a la adquisición de bienes de consumo o al pago de servicios. Esto descuentos deberán haber sido aceptados por el trabajador y no podrán exceder del 20 % del salario.

Siguiendo los lineamientos anteriores, la ley burocrática agrega otros elementos normativos propios del régimen burocrático, como serían los siguientes:

a) Debe haber uniformidad en el salario, esta uniformidad debe presentarse en cada uno de los puestos consignados en el catálogo general de puestos del gobierno federal;

b) el salario será fijado por el presupuesto de egresos respectivo;

c) Existe la imposibilidad de disminuir el salario durante la vigencia de dicho presupuesto⁶⁷; y,

d) Pos-pagos deben hacerse en moneda de curso legal o en cheques, y en el lugar en que los trabajadores presten sus servicios⁶⁸.

El segundo párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece a favor de los servidores públicos una prestación que no encuentra equivalente en la Ley Federal del Trabajo; se trata del otorgamiento de una prima como complemento del salario por cada 5 años de servicios

⁶⁷ Artículo 33 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Nueva Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 02 de abril de 2014.

⁶⁸ *Ibidem*. Artículo 37 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

efectivamente prestados, hasta llegar a 25 años. El monto o proporción de dicha prima deberá fijarse en los presupuestos de egresos correspondientes.

Por cuanto hace a la fijación de sueldos o salarios, en materia burocrática, se hace por medio del establecimiento de tabuladores regionales, con base en las diferentes características entre las que se encuentran, el costo de la vida de cada región, entre otras. Esta labor de investigación de campo correrá a cargo de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, la cual someterá a las autoridades correspondientes los análisis y estudios respectivos para mantener actualizados los tabuladores correspondientes.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado autoriza a las dependencias públicas a realizar descuentos y retenciones al salario, en varios supuestos los cuales coinciden en cierta forma con los referidos por la Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, tales descuentos operarán cuando haya deudas con el Estado, cuando se trate del pago de las cuotas sindicales, cajas de ahorro, descuentos para la seguridad social (ISSSTE), pensiones alimenticias y cuando se tenga algún crédito para habitación.

El monto total de los descuentos, no podrá exceder del 30% del importe del salario total, salvo en algunos casos (ISSSTE, pensión alimenticia y créditos para vivienda).

El aguinaldo como compensación anual que se otorga a los trabajadores ha sido reconocido en diversos países otorgándole diferentes denominaciones tales como compensación anual, gratificación de fin de año, etc.

La Ley Federal del Trabajo dispone en el artículo 87 que: *“Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que deberá pagarse antes del día veinte de diciembre, equivalente a quince días de salario por lo menos”*.

Los que no hayan cumplido el año de servicios, independientemente que se encuentren laborando o no en la fecha de liquidación del aguinaldo, tendrán derecho a que se les pague la parte proporcional del mismo, conforme al tiempo que hubieran trabajado, cualquiera que fuera éste”.

En materia burocrática, esta prestación resulta notoriamente superior a la que gozan los trabajadores en general. El artículo 42 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que: *“los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que estará comprendido en el Presupuesto de Egresos, el cual deberá pagarse en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero, y que será equivalente a 40 días de salario cuando menos, sin deducción alguna. El Ejecutivo Federal dictará las normas conducentes para fijar las proporciones y el procedimiento para los pagos en caso de que el trabajador hubiere prestado sus servicios en menos de un año”*.

Como se puede apreciar, el monto de las cantidades mínimas que por concepto de aguinaldo prevén las dos leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, encuentra una diferencia de 25 días de salario.

Por lo que a la fecha de entrega del aguinaldo también existe diferencia; para los trabajadores en general el pago debe realizarse antes del día 20 de diciembre, en tanto que para los trabajadores para los servicios públicos deberá cubrirse en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero del año siguiente.

E) Trabajo de las Mujeres.

La Ley Federal del Trabajo tiene en su título quinto una serie de disposiciones aplicables al caso de las mujeres trabajadoras. Dicho título, actualmente se

encuentra integrado con los artículos 164 a 172. De éstos se encuentra derogado el artículo 169⁶⁹, que prohibía que laboraran en jornada extraordinaria.

Por su parte, el artículo 164 refiere que *“las mujeres disfrutarán de los mismos derecho y tienen las mismas obligaciones de los hombres”*.

Actualmente, la totalidad de las disposiciones contenidas en dicho capítulo se enfocan en mayor medida a la protección de la maternidad, gozando del beneficio actualmente de poder disfrutar de sus periodos de incapacidad por maternidad conforme lo requiera previa autorización de los institutos de seguridad social.

El artículo 170 precisa que durante el periodo de embarazo, las madres trabajadoras no realizarán trabajos que exijan esfuerzos considerables y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación, tales como levantar, tirar o empujar grandes pesos que produzcan trepidación, estar de pie durante largo tiempo o que actúen o puedan alterar su estado psíquico o nervioso. Así como establece que disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y seis semanas posteriores al parto pudiéndose prorrogar dichos periodos de descanso por el tiempo necesario en el caso de que se encuentren imposibilitadas para trabajar a causa del embarazo o del parto.

En este sentido, la ley burocrática señala, que las madres que trabajen para el Estado disfrutarán de periodos de descanso pre y postnatales, consistentes en un mes de descanso antes de la fecha aproximada del parto y dos meses después de que ésta haya sucedido⁷⁰.

⁶⁹ El artículo 168 fue derogado el 31 de diciembre de 1974, este precepto establecía excepciones a la prohibición de prestar las mujeres servicios peligrosos o insalubres. No obstante en la Ley Federal del Trabajo vigente con reformas al 30 de noviembre de 2012, en este artículo establece: En caso de que las autoridades competentes emitan una declaratoria de contingencia sanitaria, conforme a las disposiciones aplicables, no podrá utilizarse el trabajo de mujeres en periodos de gestación o de lactancia. Las trabajadoras que se encuentren en este supuesto, no sufrirán perjuicio en su salario, prestaciones y derechos. Cuando con motivo de la declaratoria de contingencia sanitaria se ordene la suspensión general de labores, a las mujeres en periodos de gestación o de lactancia les será aplicable lo dispuesto por el artículo 429, fracción IV de esta Ley.

⁷⁰ Artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Así las cosas, si bien, es cierto, la duración total del descanso, en ambos casos es la misma (tres meses o doce semanas), no existe razón lógica para que en uno y otro caso la distribución del descanso varíe de un régimen a otro. Complementariamente tanto la Ley Federal del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevén que durante el período de lactancia, las madres trabajadoras tendrán dos reposos extraordinarios por día de media hora cada uno para amamantar a sus hijos.

F) Participación de Utilidades.

Los trabajadores en general gozan del derecho de participación en las utilidades de las empresas, así se desprende de la fracción IX del Apartado “A” del artículo 123 constitucional y del artículo 117 de la Ley Federal del Trabajo de conformidad con el porcentaje que determine la Comisión Nacional para la participación de los Trabajadores en la Utilidades de las Empresas.

Por su parte, los servidores públicos carecen de éste derecho, en razón de la naturaleza del servicio que prestan y las finalidades del mismo. En el trabajo burocrático, no se aspira a obtener un lucro, lo que si corresponde en la mayoría de las veces al trabajo en general.

G) Derechos de Preferencia y Ascenso

El artículo 154 de la Ley Federal del Trabajo, consigna el derecho de preferencia y comprende varios conceptos como son: la nacionalidad, la antigüedad del trabajador en la empresa, que el trabajador no tenga ninguna otra fuente de ingresos y que tenga a su cargo una familia y la afiliación a un sindicato.

En opinión de Mario de la Cueva, los derechos de preferencia “*son limitaciones a la libre selección del personal por el empresario, pues le obligan a utilizar a los*

*trabajadores que disfrutan de esos derechos, con exclusión de quienes no son titulares de ellos*⁷¹

Lo referido en el artículo 154 se encuentra desde luego supeditado a que no rija dentro de la empresa un contrato colectivo con cláusula de admisión el cual determine los derechos de preferencia y ascenso.

Conforme a la Ley Federal del Trabajo, el trabajador que se encuentre en alguno de los supuestos de preferencia para ocupar un puesto vacante o de nueva creación, tiene dos caminos para obtenerlo, precisados en el artículo 155 de la ley en cita:

a) Presentar una solicitud a la empresa o establecimiento indicando su domicilio y nacionalidad; si tiene a su cargo una familia y quienes dependen económicamente de él; si prestó servicio con anterioridad y por qué tiempo; la naturaleza del trabajo que desempeñó; y la denominación del sindicato al que pertenezca, a fin de que sea llamado al ocurrir alguna vacante o crearse algún puesto nuevo; y

b) Presentarse a la empresa o establecimiento al momento de ocurrir la vacante o de crearse el puesto, comprobando la causa en que funde su solicitud.

Es importante precisar que el cumplimiento de cualquiera de los requisitos anteriores es un elemento indispensable que debe satisfacer el trabajador, a fin de que sea considerado al momento de surgir una vacante o crearse un puesto nuevo y que la falta de aquellos hará que la acción intentada resulte improcedente.

En materia burocrática, la fracción VIII del apartado B del artículo 123 Constitucional, dispone que *“los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a*

⁷¹ MARIO DE LA CUEVA. Op. Cit., tomo I, pp 423 y 424

fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes, y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia”.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, define al escalafón en su artículo 47 como “*el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este Título, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas*”. Por su parte, la ley Estatal no conceptualiza el escalafón, pero sí estipula el procedimiento para acceder a este beneficio⁷².

El artículo 48 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece como primer requisito para participar en los concursos escalafonarios el contar con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior.

La propia ley otorga a cada dependencia la facultad de expedir un reglamento de escalafón mismo que deberá sujetarse a las bases contenidas por la propia ley atendiendo los siguientes criterios y principios:

1. Los factores escalafonarios, de conformidad con el artículo 50 de la ley en comento, son los de conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad.
2. Las vacantes se otorgarán a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos.
3. En igualdad de condiciones, se dará prioridad al trabajador que acredite ser la única fuente de ingresos de su familia, si hubiere dos o más trabajadores en esta circunstancia, se preferirá al que demuestre mayor tiempo de servicios prestado dentro de la misma unidad burocrática.

⁷² Artículos 44 al 57 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado (Puebla).

4. Los factores escalafonarios se calificarán por medio de los tabuladores o a través de los sistemas adecuados de registro y evaluación que señalen los reglamentos.

5. El personal de cada dependencia será clasificado en los grupos señalados en el catálogo general de puestos del gobierno federal.

6. En cada dependencia existirá una Comisión Mixta de Escalafón. En caso de existir desacuerdo en esta comisión podrá intervenir un árbitro designado por las partes, o en su caso por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

7. Las Comisiones Mixtas conocerán de las vacantes por parte de los titulares de las dependencias públicas dentro de los diez días siguientes a que se dé el aviso de baja, o se apruebe la creación de alguna plaza de base.

8. La Comisión Mixta correspondiente, una vez conocida la vacante, convocará a un concurso entre los trabajadores de la categoría inmediata inferior a aquella en donde se genere la vacante.

9. La convocatoria a concurso se hará por medio de boletines o circulares, en lugares visibles del centro de trabajo.

10. Las Comisiones Mixtas verificarán las pruebas que se hagan a los concursantes, así mismo calificarán los factores escalafonarios.

11. La vacante se otorgará al trabajador con mayor calificación con base en el reglamento respectivo.

12. Las plazas de última categoría o de nueva creación o las disponibles en cada grupo, serán cubiertas libremente por los titulares en un 50% y el otro 50% por los candidatos que proponga el sindicato de la dependencia.

13. Las vacantes temporales, con una duración superior a seis meses (motivadas por licencias previstas en la ley), se ocuparán por escalafón y el trabajador será nombrado como provisional.

14. Los reglamentos de las Comisiones Mixtas de Escalafón deberán incluir disposiciones para resolver permutas e inconformidades de los trabajadores que se pudieran ver afectados por los movimientos escalafonarios.

Como puede apreciarse el denominado "Sistema de Escalafón" de los trabajadores al servicio del Estado presenta una mayor complejidad que el previsto por la Ley Federal del Trabajo.

2.1.4 SUSPENSIÓN, RESCISIÓN O CESE y TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO.

Las relaciones laborales son por esencia dinámicas, en consecuencia están expuestas a ciertas contingencias que afectan en forma transitoria o en forma definitiva su continuidad.

Guillermo Cabanellas, citado por De Buen Lozano, refiere que la suspensión de la relación de trabajo "*constituye una situación de excepción en virtud de la cual ésta deja de efectuarse durante cierto tiempo.*"⁷³

Lo característico de la suspensión es que "*afecta a los derechos y obligaciones fundamentales derivados de la relación de trabajo, pero mantiene viva a ésta,*

⁷³ NÉSTOR DE BUEN LOZANO, "Derecho del..." Op. Cit., tomo II, p. 73

*trayendo como consecuencia que sigan surtiendo determinadas consecuencias secundarias*⁷⁴

El artículo 42 de la Ley Federal del Trabajo enumera como causas de suspensión temporal de las obligaciones de prestar el servicio y pagar el salario, sin responsabilidad para el trabajador y el empleador:

1.- La enfermedad contagiosa del trabajador.- En este caso el bien jurídico que se protege lo constituye la salud de quienes laboran en un determinado lugar. La suspensión surtirá efectos desde la fecha en que el empleador tenga conocimiento de la enfermedad contagiosa o desde la fecha en que se produzca la incapacidad para el trabajo.

2.- La incapacidad temporal ocasionada por un accidente o enfermedad que no constituya un riesgo de trabajo.- Constituye el caso típico de suspensión de las relaciones individuales de trabajo a causa de una enfermedad general. En este caso, la suspensión, al igual que en el caso anterior, surtirá efectos desde la fecha en que el empleador tenga conocimiento de la incapacidad. Cabe mencionar que los trabajadores que se encuentran en esta situación solo se encuentran protegidos en forma parcial por la seguridad social toda vez que el subsidio se paga a partir del cuarto día de inicio de la enfermedad. Así mismo, dicho subsidio no es por la totalidad del salario ni puede cubrirse por más de cincuenta y dos semanas prorrogables por otras veintiséis⁷⁵.

3.- La prisión preventiva del trabajador.- En este caso, la relación de trabajo queda automáticamente suspendida a partir del momento en que el trabajador acredite estar detenido a disposición de la autoridad judicial o administrativa, hasta la fecha en que obtenga su libertad salvo que la denuncia hubiese sido presentada por el patrón. Si el trabajador es sentenciado en forma

⁷⁴ Loc. Cit.

⁷⁵ Artículos 96, 97 y 98 de la Ley del Seguro Social vigente.

definitiva y ello le impide el cumplimiento de la relación de trabajo, el empleador queda autorizado para rescindir sin responsabilidad la relación laboral. En este supuesto, el trabajador deberá regresar a su trabajo dentro de los quince días siguientes a la terminación de la causa de suspensión.

4.- El arresto del trabajador.- El arresto constituye una medida administrativa o bien una sanción judicial por faltas menores. En este caso el trabajador deberá presentarse a sus labores al día siguiente de la fecha en que sea puesto en libertad.

5.- El cumplimiento de servicios y el desempeño de cargos constitucionales.- El artículo 5° constitucional determina que son obligatorios los servicios de las armas, los de los jurados, los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta. Así mismo la fracción III del artículo 31 constitucional dispone que es obligación de los mexicanos alistarse y servir en la guardia nacional. En los casos en los que el cumplimiento de estos servicios impida a los trabajadores realizar su actividad laboral, se entenderá una suspensión de la relación de trabajo a partir de la fecha en que deban prestar tales servicios o desempeñar los cargos, hasta por un período de seis años. El trabajador deberá regresar a sus labores dentro de los quince días siguientes a la terminación de la causa de la suspensión.

6.- La designación de los trabajadores como representantes ante los organismos estatales y organismos laborales tripartitos.- En este caso el trabajador deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a la terminación de la causa de la suspensión.

7.- La falta de documentos que exijan las leyes y reglamentos necesarios para la prestación del servicio, cuando sea imputable al trabajador.- Tiene por objeto dar oportunidad a los trabajadores para tramitar licencias, certificados de salud, pasaportes, etc., sin que lo anterior constituya una pérdida de su trabajo. En caso de que dicha falta sea imputable al trabajador, dejará

de percibir sus salarios durante la suspensión. El artículo 43 fracción IV de la ley precisa que esta suspensión tendrá una duración máxima de dos meses. El trabajador deberá regresar a sus labores al día siguiente de la fecha en que termine la causa de la suspensión.

En materia burocrática, la suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo.

El artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé como causales de suspensión el hecho de que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él, así como la prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa salvo que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelva el cese del trabajador.

Como causal adicional de suspensión de la relación de trabajo en materia burocrática, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla una suspensión hasta por sesenta días dictada por el titular de la dependencia respectiva para aquellos trabajadores que tengan encomendado el manejo de fondos, valores o bienes y apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras es practicada la investigación y se resuelve sobre su cese.

Otra de las llamadas por Néstor De Buen vicisitudes de la relación laboral, la constituye la rescisión de la relación de trabajo o cese tratándose de materia burocrática.

Sobre este tema, Mario de la Cueva refiere lo siguiente: *"La rescisión es la disolución de las relaciones de trabajo, decretada por uno de sus sujetos, cuando el otro incumple gravemente en sus obligaciones. La rescisión es el resultado del ejercicio de un derecho potestativo que corresponde a cada uno de los sujetos de la relación, en el caso de que el otro, como se dice en la definición, incumple*

gravemente sus obligaciones, por lo tanto, el titular del derecho puede hacer uso de él o abstenerse... ".⁷⁶

José Dávalos al respecto de las características fundamentales de la rescisión de la relación de trabajo refiere: *"I. Es un acto unilateral; supone la conducta de uno solo de los sujetos de la relación laboral. II. Es un acto potestativo, en el supuesto de una causa de rescisión de la relación laboral, el sujeto a quien corresponde ese derecho, puede ejercitarlo o no. III. Es un acto formal; se debe dar aviso por escrito de la fecha y causas de la rescisión, pero es una obligación impuesta al patrón y no al trabajador, conforme a lo dispuesto en los últimos tres párrafos del artículo 47".*

77

La rescisión de trabajo disuelve la relación laboral sin responsabilidad para el empleador en virtud de haber cometido el trabajador alguna de las causales contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo o en su caso cualquiera de las causales a que hacen referencia las regulaciones respecto a los trabajos especiales.

Conforme a la Ley Federal del Trabajo, habiendo tenido conocimiento el empleador de la causal o causales de rescisión, en términos de lo dispuesto por el artículo 517 fracción I, cuenta con treinta días para el ejercicio de su derecho a rescindir la relación de trabajo. En este término, el empleador debe notificar por escrito al trabajador la causal o causales de rescisión. En caso de que el trabajador se niegue a recibir dicho aviso, el empleador cuenta con el improrrogable término de cinco días para solicitar a la Junta de Conciliación y Arbitraje respectiva, notifique al trabajador en su domicilio haciéndole entrega del mencionado aviso de rescisión. La falta de aviso al trabajador o a la Junta, por sí sola bastará para considerar que el despido fue injustificado.

⁷⁶ MARIO DE LA CUEVA, tomo I, p,241

⁷⁷ JOSÉ DÁVALOS, "Derecho Individual..." Op. Cit., p., 138.

En materia burocrática, el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado precisa que "*ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa*".

En términos de lo previsto por la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para que un trabajador pueda ser cesado de su empleo alegando una causa imputable al propio trabajador, el titular de la dependencia tiene la obligación de someter previamente el conflicto al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para que éste dicte resolución aprobando o desaprobando el cese.

Las causales consignadas en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son similares a las contempladas por el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, con la diferencia de que conforme a este último ordenamiento, la rescisión es unilateral por parte del empleador, esto es, no requiere la autorización previa de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Al incurrir el servidor público en una de las causales de cese contenidas en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el titular de la dependencia tiene las opciones siguientes:

Puede ordenar la remoción del trabajador a otra oficina preferentemente dentro de la misma Entidad, en donde continuará devengando su salario hasta en tanto la autoridad jurisdiccional resuelva el conflicto en definitiva.

La otra opción consiste en suspender los efectos del nombramiento del trabajador, si el sindicato respectivo está de acuerdo con ello; pero aún sin el consentimiento de éste, siempre que se trate de las causas contenidas en los incisos a), c), e) y h) de la fracción V del artículo 46, consideradas como graves, el titular de la dependencia podrá demandar del tribunal respectivo la terminación de los efectos

del nombramiento; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en un incidente por separado, resolverá sobre la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento principal, del que resultará la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos de nombramiento.

Cuando se presente la suspensión de los efectos del nombramiento, ya sea con la conformidad del sindicato o por determinarlo una resolución incidental del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, si éste tribunal resuelve dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de salarios caídos.

En todo caso, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala además que cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo 46, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan. Este documento deberá firmarse por los que en el intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse una copia al trabajador y otra al representante sindical.

El acta antes referida así como los documentos que le acompañen, servirán como instrumento base de la acción para el caso de que el titular decida promover ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador.

Es importante hacer notar que mientras que dentro del trabajo en general se dan paralelamente causas de rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para el empleador y para el trabajador⁷⁸, para el trabajo burocrático, en cambio, únicamente

⁷⁸ Artículos 47 y 51 de la Ley Federal del Trabajo, respectivamente.

se contemplan causales de cese sin responsabilidad para los titulares de las dependencias⁷⁹.

Por terminación de la relación de trabajo, Mario de la Cueva entiende "la disolución de las relaciones de trabajo por mutuo consentimiento o como consecuencia de la interferencia de un hecho, independiente de la voluntad de los trabajadores o de los patronos, que hace imposible su continuación"⁸⁰

Las causas de terminación de las relaciones laborales individuales se encuentran establecidas en el artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo y son las siguientes:

1. Mutuo consentimiento de las partes.- Esta causa de terminación implica la renuncia del trabajador a su trabajo y la conformidad por parte del empleador.

2. La muerte del trabajador.

3. Terminación de la obra o vencimiento del término o inversión de capital, de conformidad con los artículos 36, 37 y 38 de la Ley Federal del Trabajo.- Esta causal trata de los casos que se derivan de la celebración de contratos por tiempo o por obra determinada, o para la explotación de minas que carezcan de minerales costeables o para la restauración de minas abandonadas o paralizadas.

4. La incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador que haga imposible la prestación del trabajo.- Cuando un trabajador está incapacitado física o mentalmente para prestar su servicio, que debe ser personal, la relación se dará por terminada.

⁷⁹ Artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁸⁰ MARIO DE LA CUEVA. Op. Cit., tomo 1, p. 242

En materia burocrática, el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (fracciones I a IV) considera también como causales de cese, las enunciadas anteriormente y que forma expresa contempla la Ley Federal del Trabajo como causales de terminación de la relación de trabajo.

2.1.5 SINDICALIZACIÓN

La naturaleza gregaria del ser humano se encuentra reflejada en la necesidad de los individuos que, al no poder bastarse a sí mismos, buscan unificar esfuerzos, intereses y aspiraciones que únicamente podrían realizarse en unidad con otros seres humanos.

Los trabajadores han tenido, la necesidad de agruparse para equilibrar la desigualdad en la que se encuentran frente al capital. Ponce de León Armenta, citado por José Manuel Lastra Lastra, refiere que el Derecho del Trabajo *"carecería de sentido sin el correlativo derecho a la asociación de los trabajadores"*⁸¹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su Artículo 9 el derecho genérico de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito. Por su parte el artículo 123 constitucional, fracción XVI, refiere en forma específica el derecho que tienen, tanto los trabajadores como los empleadores para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

Mario de la Cueva, con una visión triangular del derecho colectivo del trabajo, como él la denomina, señala *"que su fuerza y valor radican en la idea de existencia de una trilogía indisociable de las instituciones que la integran: el sindicato, la negociación y contratación colectivas y la huelga."*⁸²

⁸¹ JOSÉ MANUEL LASTRA LASTRA, p. 146

⁸² MARIO DE LA CUEVA, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Porrúa, México, 8a. ed., 1995, tomo II, p. 214

En concordancia con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo dispone en sus Artículos 354 y 357 la libertad de coalición y sindicalización de trabajadores y empleadores.

La Ley Federal del Trabajo define en su artículo 355 a la coalición como "*el acuerdo temporal de un grupo de trabajadores o de patrones para la defensa de sus intereses comunes*".

El concepto de coalición no debe confundirse con el de asociación profesional o sindical. Al respecto, Mario de la Cueva refiere lo siguiente: "La coalición es el acuerdo temporal de un grupo para la defensa de un interés actual; una vez satisfecho este interés o cuando se revela de imposible realización, cesa la coalición. La asociación sindical, por el contrario, es una organización permanente para el estudio y defensa de sus intereses actuales permanentes y de los futuros".⁸³

De lo anterior, puede concluirse que la coalición, como acuerdo temporal de defensa, es el soporte de las instituciones del derecho colectivo del trabajo; sin ella no serían posibles la huelga y la asociación sindical.

La Ley Federal del Trabajo define al sindicato como "*la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses*". Por su parte, el artículo 441 refiere que "*los sindicatos de trabajadores son coaliciones permanentes*".

En materia burocrática, la fracción X del Apartado "B" del artículo 123 constitucional dispone el derecho de los trabajadores al servicio del Estado para asociarse en defensa de sus intereses comunes. Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, define en su artículo 67 a los sindicatos como "*las*

⁸³ Ibid., p.239

asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes".

La Ley Federal del Trabajo clasifica a los sindicatos obreros en cinco clases:

1. Gremiales, los formados por trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad.

2. De empresa, los formados por trabajadores que prestan sus servicios en una misma empresa.

3. Los industriales, los formados por trabajadores que prestan sus servicios en dos o más empresas de la misma rama industrial

4. Nacionales de industria, los formados por trabajadores que prestan sus servicios en una o varias empresas de la misma rama industrial, instaladas en dos o más entidades federativas; y,

5. De oficios varios, los formados por trabajadores de diversas profesiones, los que solo podrán constituirse cuando en el Municipio de que se trate, el número de trabajadores de una misma profesión sea menor de veinte.

En cuanto a la clasificación que hace la Ley Federal del Trabajo de los sindicatos formados por empleadores, señala los siguientes:

1. Los formados por empleadores de una o varias ramas de actividades.

2. Nacionales, los formados por empleadores de una o varias ramas de actividades de distintas entidades federativas.

Para constituir un sindicato de trabajadores, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado coinciden en exigir un mínimo de veinte trabajadores en activo. Sin embargo la Ley Federal del Trabajo contempla

además que para la determinación del número mínimo de trabajadores, se tomarán en consideración aquellos cuya relación de trabajo hubiese sido rescindida o dada por terminada dentro del período comprendido entre los treinta días anteriores a la fecha de presentación de la solicitud de registro del sindicato y en la que se otorgue este. La Ley burocrática, por su parte no hace referencia alguna al respecto.

Para la constitución de un sindicato patronal, la Ley Federal del Trabajo exige como mínimo tres empleadores.

Debe tenerse presente que a los trabajadores de confianza se les prohíbe formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores de conformidad con lo dispuesto por los artículos 183 y 363 de la Ley Federal del Trabajo. Igual disposición contiene el artículo 70 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señalando incluso que cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales.

El sindicato una vez constituido legalmente, tiene que registrarse para el ejercicio de sus derechos, con lo que se produce la intervención, el conocimiento y el control del Estado en la existencia y desenvolvimiento de los sindicatos.

La Ley Federal del Trabajo dispone que los sindicatos deben registrarse Secretaría del Trabajo y Previsión Social en los casos de competencia federal y Juntas de Conciliación y Arbitraje en los de competencia local. Por su parte Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado refiere que los sindicatos registrados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio Estado coinciden en señalar como documentos indispensables para el registro sindicatos, acta de asamblea constitutiva por duplicado, estatutos del sindicato, acta de la sesión en que se haya designado a la directiva y una lista de los miembros de que se componga el sindicato con la diferencia de que la ley burocrática exige que la

lista contenga además del nombre y domicilio de cada uno de los miembros, una relación que indique su estado civil, edad, empleo que desempeñe, sueldo que perciba y relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajador. Tal disposición pone de una intención de control sobre los trabajadores del sector, favoreciendo con ello un análisis selectivo para desplazar al personal y con ello impedir la formación de sindicatos poco confiables a los ojos de las autoridades.

La Ley Federal del Trabajo prevé en forma limitativa los casos en los que negarse el registro del sindicato. Así mismo precisa que una vez satisfechos los requisitos que marca la propia ley ninguna de las autoridades correspondientes negarlo. Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado otorga al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje facultades para comprobar por los medios que estime más prácticos y eficaces, que no existe otra asociación sindical dentro de la dependencia de que se trate y que el sindicato peticionario cuenta con la mayoría de trabajadores de esa dependencia, para así proceder en su caso al registro.

Por cuanto hace a la cancelación del registro de los sindicatos, la Ley Federal del Trabajo prevé la misma en caso de disolución y en los casos en que el sindicato deje de tener los requisitos legales. Al respecto sólo podrá resolver la Junta de Conciliación y Arbitraje por vía jurisdiccional y no administrativa. De igual forma la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé la cancelación del registro de un sindicato por disolución del mismo o cuando se registre diversa agrupación sindical que acredite contar con la mayoría respectiva, contando en este caso, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje con facultades suficientes para ordenar el recuento correspondiente y poder resolver de plano.

Conforme a lo dispuesto en 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 habrá un sindicato en cada dependencia; para el caso de que concurren varios grupos de

trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario.

La libertad de sindicalización entendida como la posibilidad de formar parte de un sindicato y como la opción de no formar parte de él, quedando incluida en este último supuesto la posibilidad de separarse del sindicato en el momento en que se desee.

Por lo que hace a la facultad de que gozan los trabajadores para afiliarse a un sindicato, con la restricción que representa la sindicalización única en el servicio público, antes referida, encontramos que tanto el trabajador en general como el servidor público son titulares de esta prerrogativa.

En lo referente a la libertad de no pertenecer o dejar de pertenecer a un sindicato, la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 358, dispone que "*a nadie se le puede obligar a formar parte de un sindicato*"; en cambio, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 69, establece que una vez que los trabajadores soliciten y obtengan su ingreso al sindicato, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que sean expulsados, lo que constituye una grave limitación al ejercicio del derecho de sindicalización.

Un aspecto positivo que contiene la ley burocrática es el que deriva del artículo 6 que señala "*el Estado no podrá aceptar en ningún caso, la cláusula de exclusión*". Al o hacer distinción alguna el precepto legal citado, se debe entender que prohíbe lo mismo la cláusula de ingreso que la de separación.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo permite que se establezcan en el contrato colectivo de trabajo las llamadas cláusulas de protección sindical, al expresar en el artículo 395: "En el contrato colectivo podrá establecerse que el patrón admitirá exclusivamente como trabajadores a quienes sean miembros del sindicato contratante. Esta cláusula y cualesquiera otras que establezcan privilegios en su

favor, no podrán aplicarse en perjuicio de los trabajadores que no formen parte del sindicato y que ya resten sus servicios en la empresa o establecimiento con anterioridad a la fecha en que el sindicato solicite la celebración o revisión del contrato colectivo y la inclusión en él de la cláusula de exclusión. Podrá también establecerse que el patrón separará del trabajo a los miembros que renuncien o sean expulsados del sindicato contratante".

En relación a la función de estas cláusulas, Mario de la Cueva precisa lo siguiente: *"... se deduce que la función de las cláusulas es doble: en primer lugar, la defensa sindical contra las manipulaciones del empresario para utilizar personal no indicado o perteneciente a sindicatos de paja, a efecto de ejercer influencia sobre él y evitar la batalla sindical para la superación de las condiciones de prestación de los servicios. Y en segundo término, evitar la lucha intersindical, lo que, a su vez, coadyuva a la unificación de los trabajadores"*⁸⁴

La validez de la prohibición contenida en el artículo 76 de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado queda en entredicho cuando se analiza en forma sistemática con otros artículos del mismo ordenamiento con los que entra en contradicción.

El artículo 62 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala que las plazas de última categoría, de nueva creación o las disponibles una vez corrido el escalafón, serán cubiertas en un 50% libremente por los titulares y el otro 50% por los candidatos que proponga el sindicato, lo que implícitamente equivale a una cláusula de admisión, aunque limitada.

Por otra parte, el artículo 74 indica que los trabajadores que fueren expulsados del sindicato, perderán por ese solo hecho, todos los derechos sindicales que la ley

⁸⁴ *Ibíd.*, p. 308.

concede, disposición que se asemeja mucho al contenido de una cláusula de separación.

La vida interna de los sindicatos se encuentra regida por sus propios estatutos y reglamentos, teniendo la facultad de acordar sus programas de acción y elegir a sus miembros directivos. Al respecto, la Ley Federal del Trabajo, se abstiene de hacer cualquier alusión sobre la reelección de las directivas sindicales. Por su parte la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece, en el artículo 75 la prohibición expresa de cualquier acto de reelección dentro de los sindicatos.

Como ya se dijo, la fracción XVI del Apartado "A" del artículo 123 constitucional, reconoce el derecho de los trabajadores y empleadores para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, es evidente que al agregar: "formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.", se está refiriendo o comprendiendo también la formación de federaciones y confederaciones cuyo derecho se establece y reconoce desde la promulgación de la Ley Federal del Trabajo de 1931, la que en su artículo 255 disponía que "los sindicatos pueden formar federaciones y confederaciones, las que en lo conducente estarán regidas por las disposiciones relativas a aquellos".

La citada disposición de la abrogada Ley Federal del Trabajo de 1931, fue prácticamente repetida por la ley de 1970 en su artículo 381 que dispone "Los sindicatos pueden formar federaciones y confederaciones".

Otra limitación existente en materia burocrática en cuanto al derecho de sindicalización, la encontramos en el artículo 78 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al precisar que los sindicatos burocráticos sólo podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado.

Resulta notoria la desventaja de los servidores públicos ya que sus organizaciones sindicales no tienen otra opción que afiliarse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, en donde quedan sujetos a las directrices que imponga esta central.

La reglamentación contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado referente a la libertad sindical, resulta violatoria en varios aspectos, del Convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, el cual establece, entre otras disposiciones:

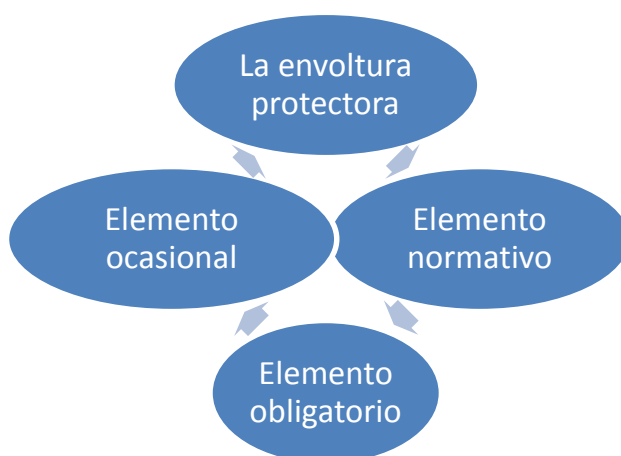
Artículo 2.- "Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas".

Artículo 5.- "Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y empleadores".

2.1.6 NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

La negociación colectiva es un instrumento insustituible por medio del cual los trabajadores están en posibilidad de influir en la determinación de las condiciones bajo las cuales van a prestar el servicio, así como el mejoramiento de las mismas.

La Ley Federal del Trabajo, define en su Artículo 386 al Contrato Colectivo de Trabajo como "el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos". Mario de la Cueva, sostiene que el contrato colectivo comprende las siguientes partes:



a) La envoltura protectora.- "Es el conjunto de normas convencionales y legales, que tiene por finalidad asegurar la vida y la aplicación efectiva de las convenciones colectivas de trabajo".⁸⁵ Entre este tipo de disposiciones encontramos la que determina la fecha a partir de la cual principiará a surtir sus efectos, su duración, revisión y terminación, así como otras circunstancias semejantes o complementarias que convengan las partes⁸⁶.

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 464

⁸⁶ Fracciones I, II, III del Artículo 391 de la Ley Federal del Trabajo

b) El elemento normativo.- También denominado parte nuclear de las condiciones colectivas, establece las cláusulas que determinan las condiciones individuales o las condiciones colectivas para la prestación de los servicios. Las primeras son normas que según la fórmula de Walter Kaskel, citado por De la Cueva, corresponden a "las condiciones de trabajo que pueden pasar automáticamente a las relaciones individuales de trabajo"⁸⁷. Las segundas se refieren a ciertas obligaciones que contrae el empresario para con la comunidad de trabajadores; pueden citarse como ejemplos, los servicios sociales que se obliga a prestar el empresario, hospitales, campos deportivos, departamentos sanitarios, centros recreativos, etc." ⁸⁸

c) El elemento obligatorio.- "Está formado por las normas que tratan de l" asegurar la efectividad del elemento normativo y por las reglas que, al decir de Hueck-Nipperdey fijan las obligaciones que contrae hacia la otra, cada una de las partes que celebraron el contrato colectivo de trabajo"⁸⁹ Dentro de las primeras incluye las que prevén la formación de Comisiones Mixtas o fijan sanciones para la parte que viole las estipulaciones del elemento normativo, las cláusulas de exclusión o de preferencia sindical⁹⁰. Las cláusulas del segundo grupo establecen derechos y .obligaciones que adquieren los autores del contrato colectivo en su carácter de personas jurídicas. Consisten en beneficios que el empleador otorga al sindicato como pueden ser ayudas económicas para su sostenimiento, la oferta de un local para sus oficinas, etc.

d) El elemento ocasional.- "Son acuerdos que se celebran en ocasión de un contrato colectivo, pero en realidad no forman parte de él"⁹¹ Se refieren a circunstancias especiales que pueden presentarse al celebrarse el contrato o al

⁸⁷ Fracciones IV, V, VI y VII del Artículo 391 Ley Federal del Trabajo

⁸⁸ MARIO DE LA CUEVA, "Derecho Mexicano del Trabajo", Porrúa, México, 7a ed, 1966, tomo II, p 598

⁸⁹ *Ibid.*, p. 597

⁹⁰ Fracción IX del Artículo 391 y Artículo 395 de la Ley Federal del Trabajo

⁹¹ *Loc. cit.*

revisarlo: gastos de la revisión, fecha de depósito, ratificación ante la Junta y personas autorizadas por ambas partes para ese fin⁹².

Otro instrumento previsto por la Ley Federal del Trabajo para la determinación de las condiciones bajo las cuales los trabajadores van a prestar el servicio, así como el mejoramiento de las mismas lo es el denominado Contrato Ley.

El artículo 404 de la Ley Federal del Trabajo define al Contrato Ley como "el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria, y declarando obligatorio en una o varias entidades federativas, en una o varias zonas económicas que abarquen una o más de dichas entidades, o en todo el territorio nacional".

Mientras que en la Ley Federal del Trabajo el instrumento fundamental de la negociación colectiva es el Contrato Colectivo de Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prefiere hablar de Condiciones Generales de Trabajo.

Como quedó anteriormente expuesto, los trabajadores que se regulan por el Apartado A convienen con el empleador los términos de los contratos colectivos o contratos ley; en cambio, en el caso de los servidores públicos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87 de la ley de la materia, las condiciones generales de trabajo las fija el titular de la dependencia, tomando en cuenta la opinión del sindicato.

El artículo 88 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al señalar el contenido de las Condiciones Generales de Trabajo, parece referirse más a un reglamento interior de trabajo, como lo entiende el artículo 423 de la Ley Federal

⁹² Fracción X del Artículo 391 de la Ley Federal del Trabajo

del Trabajo, esto es, un instrumento cuyo propósito esencial es la fiscalización de los trabajadores por parte del empleador, que a un Contrato Colectivo de Trabajo, entendido como el convenio en donde se plasman los resultados de la negociación colectiva, con el fin primordial de mejorar las condiciones legales mínimas.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé en el artículo 89 un mecanismo por el cual los sindicatos pueden objetar sustancialmente las condiciones generales de trabajo, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para que este resuelva en definitiva. Lo anterior de ninguna forma compensa la grave restricción que soportan los servidores públicos en materia de negociación colectiva.

En cuanto a la exigibilidad de las prestaciones, los trabajadores en general pueden exigir del empleador el otorgamiento de las prestaciones pactadas en los Contratos Colectivos de Trabajo desde la fecha en que el instrumento surta efectos; en cambio, en el sector público de acuerdo con el artículo 91 de la ley burocrática, las condiciones generales de trabajo cuando contemplen prestaciones económicas que representen erogaciones con cargo al presupuesto de egresos de la Federación, deben obtener previamente la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin cuyo requisito no podrá exigirse al Estado su cumplimiento.

2.1.7 HUELGA.

Mario de la Cueva, define la huelga de la siguiente forma: "La huelga es el ejercicio de la facultad legal de las mayorías obreras para suspender las labores en las empresas, previa observancia de las formalidades legales, para obtener el equilibrio de los derechos o intereses colectivos de trabajadores y patrono"⁹³

⁹³ MARIO DE LA CUEVA, "Derecho Mexicano..." Op. cit., tomo II, p.788.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en la fracción XVII del Apartado "A" del artículo 123 constitucional el derecho de los obreros y empleadores a las huelgas y los paros.

La Ley Federal del Trabajo define en el artículo 440 la huelga como "la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores".

De la anterior definición, se desprende que es la coalición de trabajadores y no el sindicato, el titular del derecho de huelga.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo, los trabajadores en general, pueden emplazar y estallar una huelga cuando persigan alguno de los siguientes objetivos:

- I.** Conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción;
- II.** Celebrar un contrato colectivo o su revisión;
- III.** Celebrar un contrato ley o su revisión;
- IV.** Exigir el cumplimiento del contrato colectivo o del contrato ley;
- V.** Exigir el cumplimiento de las disposiciones sobre participación de utilidades;
- VI.** Apoyar una huelga que tenga por objeto alguna de las anteriores finalidades; y
- VII.** Exigir la revisión de los salarios contractuales.

Las causales arriba expuestas, se comprenderán mejor si se considera que la primera de ellas, "conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, armonizando los derechos de los trabajadores con los del capital", constituye el género al cual pertenecen las restantes, es decir, que los seis supuestos que le siguen son formas a través de las cuales se pretende lograr el mencionado equilibrio.

Para suspender los trabajos, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 451 refiere que es necesario que la huelga tenga por objeto alguno o algunos de los que señala el artículo 450; que la suspensión se realice por la mayoría de los trabajadores de la empresa o establecimiento; y cumplir desde luego los requisitos señalados por el artículo 920 de la ley.

El artículo 920 precisa que el procedimiento de huelga se iniciará mediante la presentación del pliego de peticiones el cual deberá dirigirse por escrito al empleador formulándose las peticiones y anunciando el propósito de ir a la huelga en caso de no ser satisfechas. Así mismo, deberá expresarse el objeto de la huelga y precisar el día y hora en que suspenderán las labores quedando determinado de esta forma el período de prehuelga.

El pliego de peticiones deberá presentarse por duplicado a la Junta de Conciliación y Arbitraje, a la autoridad del trabajo más próxima o a la autoridad política de mayor jerarquía en aquellos casos en que la empresa o establecimiento estén ubicados en lugar distinto al en que resida la Junta. Efectuado el emplazamiento deberá remitirse el expediente a la Junta de Conciliación y Arbitraje dentro de las veinticuatro horas siguientes. La ley contempla que el aviso para la suspensión de labores deberá darse, por lo menos con seis días de anticipación a la fecha señalada para suspender el trabajo y con diez días de anticipación cuando se trate de servicios públicos, entendiéndose como tales los de comunicaciones y transportes, los de luz y energía eléctrica, los de limpia, los de aprovechamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los de gas, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación, cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa del servicio.

De lo previsto por los artículos 444, 445, 446 y 459 de la Ley Federal del Trabajo, podemos hablar de huelga legalmente existente, huelga inexistente, huelga ilícita y huelga justificada.

Huelga legalmente existente es la que satisface los requisitos y persigue los objetivos señalados en el artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo.

Huelga inexistente es aquella realizada por un número de trabajadores que no constituyen mayoría dentro de la empresa o establecimiento, cuando no ha tenido por objeto alguno de los establecidos en el artículo 450 o en los casos en que no se hayan cubierto los requisitos señalados por el artículo 920 de la Ley Federal del Trabajo. Fuera de estos supuestos, no podrá declararse inexistente una huelga.

La huelga es ilícita cuando la mayoría de los huelguistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades y en caso de guerra, cuando los trabajadores pertenezcan a establecimientos o servicios que dependan del gobierno.

Huelga justificada es aquella cuyos motivos son imputables al empleador.

En materia burocrática, la fracción X del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, prevé el derecho de huelga para los trabajadores al servicio del Estado previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática sus derechos.

El artículo 92 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado define la huelga como "la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta ley establece".

Así mismo, la ley burocrática, adicional al concepto de huelga, define "la declaración de huelga como la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que establece esta ley, si el titular de la misma no accede a sus demandas".

De las anteriores disposiciones y conforme a lo previsto por el artículo 94 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el cual transcribe la fracción X del Apartado "A" del artículo 123 constitucional, se puede concluir, que los servidores públicos encuentran gravemente limitado su derecho de huelga únicamente para el caso de que se pruebe que existe una violación general y sistemática a sus condiciones generales de trabajo. Lo anterior, diferente a lo señalado por el artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo el cual prevé incluso la huelga por solidaridad.

Conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es preciso que previo a la suspensión de labores, exista por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje una declaración de la legalidad del movimiento huelguista.

La huelga es legal cuando a juicio del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quedaron satisfechos los requisitos que la ley establece en los artículos 99 y 100, esto es que la violación a las condiciones generales de trabajo sea general y sistemática; que sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada y que antes de suspender las labores los trabajadores hayan presentado al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su pliego de peticiones con la copia del acta de la asamblea en que se haya acordado declarar la huelga. Una vez recibido el escrito y sus anexos, el Presidente ordenará correr traslado con copia de ellos al funcionario o funcionarios de quienes dependa la concesión de las peticiones, para que resuelvan en el término de diez días, a partir de la notificación. De declararse legal la huelga, el Tribunal, procederá desde luego a la conciliación de las partes, siendo obligatorio la presencia de estas en las audiencias de avenimiento. Únicamente existiendo la declaración por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de que la huelga es legal y habiendo transcurrido el plazo de diez días antes referido, los trabajadores podrán suspender sus labores.

El artículo 103 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé que si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento; fijará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado, salvo los casos de fuerza mayor, y declarará que el Estado o funcionarios no han incurrido en responsabilidad.

En caso de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje considere no reunidos los requisitos previstos en los artículos 99 y 100 de la ley burocrática declarará ilegal la huelga y prevendrá a los trabajadores de que en caso de suspender las labores, el acto será considerado como causa justificada de cese ordenando desde luego las medidas que juzgue necesarias para evitar la suspensión. En consecuencia, los trabajadores que suspendan sus labores habiendo sido declarada ilegal una huelga, quedarán cesados por este solo hecho.

La huelga es delictuosa cuando la mayoría de los huelguistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades o cuando así se decreten por existir suspensión de las garantías individuales en términos de lo previsto por el artículo 29 constitucional.

En términos de lo previsto por el artículo 109, al resolverse que una declaración de huelga es legal, el Tribunal a petición de las autoridades Correspondientes y tomando en cuenta las pruebas presentadas, fijará el número de trabajadores que los huelguistas estarán obligados a mantener en el desempeño de sus labores, a fin de que continúen realizándose aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones, la conservación de las instalaciones o signifique un peligro para la salud pública.

La Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado coinciden en cierta forma en las causas de terminación de una huelga. Ambos ordenamientos prevén la terminación por mutuo acuerdo entre las partes y

por laudo arbitral dictado por la persona o comisión que libremente hayan elegido las partes.

La Ley Federal del Trabajo prevé además como causal de terminación de huelga el allanamiento del empleador y el laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje siempre y cuando los trabajadores huelguistas hayan sometido el conflicto a su decisión. Por su parte la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé como causales adicionales la resolución de la asamblea de trabajadores tomada por acuerdo de la mayoría de los miembros y la declaración de ilegalidad o inexistencia de la huelga.

La trilogía indisoluble que forma el derecho colectivo y de la que nos habla Mario de la Cueva, origina que cualquier restricción a los derechos de libre sindicalización, negociación colectiva o huelga ponga en peligro la eficacia de la totalidad de los derechos colectivos; ahora bien, en el caso de los burócratas encontramos que los tres elementos que integran el derecho colectivo sufren limitantes verdaderamente intolerables, de tal suerte que el derecho colectivo en el derecho burocrático existe únicamente en los preceptos de la ley.

2.1.8 SEGURIDAD SOCIAL.

El artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, refiere textualmente: *"Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la Seguridad Social, ya obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad"*.

La fracción XXIX del Apartado "A" del Artículo 123 constitucional considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social debiendo comprender:

seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.

La exposición de motivos de la ley expedida por el General Ávila Camacho en 1943, sostiene que la protección impartida por el Seguro Social, entraña una función de interés público y por ello no puede ser encomendada a empresas privadas sino que compete al Estado intervenir, ya que quien sufre a la postre los riesgos de la pérdida de capacidad de trabajo de los obreros, es la colectividad entera.

En 1973 fue expedida una nueva Ley del Seguro Social la cual en su artículo 2º fijó como finalidades de la seguridad social "garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales para el bienestar individual y colectivo".

Conforme a la Ley de 1943, el aspecto más importante era el seguro obligatorio, pero en la Ley de 1973, se da gran relevancia al seguro voluntario el cual trata de extender el régimen de seguridad social a personas no ligadas por vínculo laboral alguno. En consecuencia, podrán ser sujetos del Seguro profesionistas liberales, comerciantes y, en general, todos los integrantes de la sociedad.

En 1995, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León expidió la Ley del Seguro Social vigente la cual retoma las finalidades: previstas por la ley de 1973 incluyendo, además el otorgamiento de una pensión la cual estaría garantizada por el Estado.

La organización y administración del Seguro Social, conforme a lo señalado por el Artículo 5º de la ley vigente, estará a cargo de un organismo público descentralizado Con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social (I.M.S.S.), el cual tiene el carácter de organismo fiscal autónomo en los casos en que así lo prevea la ley.

Los riesgos amparados por el Seguro Social son:

1. Riesgos de trabajo;
2. Enfermedades y maternidad;
3. Invalidez y vida;
4. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y
5. Guardería y prestaciones sociales;

En términos de lo previsto por el artículo 15 de la Ley del Seguro Social vigente, los empleadores están obligados a inscribir a sus trabajadores y comunicar sus altas y bajas al Instituto Mexicano del Seguro Social dentro de un plazo no mayor de cinco días. Así mismo deben comunicar cualquier modificación de salarios. Las nóminas de raya o cualquier otro registro que lleve el empleador debe conservarlos durante cinco años correspondiéndole desde luego, enterar al Instituto el importe de las cuotas obrero patronales.

De omitir el empleador inscribir a algún trabajador y éste sufre un riesgo de trabajo, el Seguro Social proporcionará atención médica al trabajador, o asumirá la obligación de pagar las prestaciones derivadas de su muerte; pero el empleador deberá cubrir el monto de los capitales constitutivos, sus accesorios y un 5% por gastos de administración de las prestaciones en especie otorgadas, lo anterior en términos del artículo 88 de la Ley citada en el párrafo que antecede.

En términos del artículo 27 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, el salario conforme al cual debe hacerse el pago de cuotas obrero-patronales (salario base de cotización), se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios.

El anterior precepto guarda estrecha relación con el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo que define los elementos que integran el salario. Sin embargo, el propio

artículo 27 de la Ley del Seguro Social, en sus diversos incisos excluye como elementos que integran el salario, los instrumentos de trabajo, el ahorro que hagan los trabajadores dentro de la empresa con aportaciones (de ellos y del empleador) semanales o mensuales; las cantidades que entregue el empleador para fines sociales o sindicales; la participación en las utilidades de las empresas; las aportaciones al INFONAVIT; la alimentación y la habitación cuando no se proporcionen gratuitamente al trabajador, así como las despensas; los premios por asistencia y los pagos por tiempo extraordinario.

En materia burocrática, la seguridad social a favor de los trabajadores al servicio del estado, encuentra su fundamento constitucional en lo previsto por la fracción XI del Apartado "B" del Artículo 123 constitucional mismo que establece sus bases mínimas de organización.

La primera Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado fue promulgada el 28 de diciembre de 1959 siendo su principal antecedente la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, en donde se reconocía el derecho a pensiones para los diputados y senadores entre otros.

El 1° de enero de 1984 entró en vigor la nueva ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado la cual es aplicable a:

—Los trabajadores al servicio civil de las dependencias de las entidades de la administración pública federal, a los pensionistas, ya los familiares de unos y otros.

—Las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los Poderes de la Unión.

—Las dependencias y entidades de la administración pública en los estados y municipios ya sus trabajadores.

—Los diputados y senadores que durante su mandato se incorporen individual y voluntariamente a éste régimen de seguridad social.

—Las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de ésta ley.

Las prestaciones y servicios que presta el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado⁹⁴ son muy similares a las del Instituto Mexicano del Seguro Social, destacándose como seguros o servicios diferentes de éste:

- Seguros de jubilación.
- Seguros de retiro por edad y tiempo de servicios
- Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.
- Préstamos hipotecarios.
- Préstamos a mediano y corto plazo.
- Servicios turísticos.

Los beneficiarios o derechohabientes en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado son los mismos que prevé la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social con la diferencia de que tratándose de los hijos, éstos son beneficiarios hasta los 18 años y no hasta los 16 como lo dispone la ley del I.M.S.S. Sin embargo, ambos ordenamientos prevén que para el caso de que los hijos continúen estudiando, serán beneficiarios hasta los 25 años de edad.

En el I.S.S.S.T.E. no existe el salario base de cotización, ni integración del mismo, las cuotas se tributarán conforme al llamado sueldo básico, el cual en términos del Artículo 15 se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación

⁹⁴ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2009. Texto Vigente. Última Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 02 de abril de 2014.

a) Sueldo presupuestal es la remuneración señalada en la designación o nombramiento;

b) Sobresueldo: Es la remuneración adicional concedida en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida; y,

c) Compensación: Es la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración, en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo.

Todo trabajador incorporado al I.S.S.S.T.E. debe cubrir una cuota fija del 8% de su sueldo básico que disfrute y tal cotización se repartirá en diferentes porcentajes para todas y cada una de las ramas del seguro.

Por otra parte, en el Estado de Puebla se creó Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla (ISSSTEP)⁹⁵ la cual es de orden público e interés general y tiene por objeto el Establecimiento de un régimen de seguridad social que garantice el derecho a la salud, la asistencia médica y el bienestar social y cultural de los trabajadores, jubilados, pensionados de las instituciones públicas y sus beneficiarios. En esta institución reciben atención médica tanto trabajadores de base como de confianza al servicio de los poderes del Estado de Puebla.

La Ley mencionada en el párrafo que precede, establece con carácter obligatorio las siguientes prestaciones:

I. Servicios Médicos:

1. Medicina preventiva.

⁹⁵ El 19 de diciembre de 2003, se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado.

2. Atención de enfermedades en general y maternidad.
3. Se deroga

II. Socioeconómicas:

1. Pensiones por:
 - a) Jubilación.
 - b) Retiro por edad y tiempo de servicio.
 - c) Inhabilitación.
 - d) Fallecimiento.
 - Viudez.
 - Orfandad.
 - Ascendencia en primer grado.
 - e) Cesantía en Edad Avanzada.
 - f) Riesgo de trabajo.
2. Pago póstumo.
3. Reintegro del valor de sus cuotas al fondo de pensiones por separación.
4. Créditos a corto, mediano y largo plazo.
5. Estancias infantiles.
6. Créditos Extraordinarios por Desastres Naturales.
7. Servicios Turísticos.
8. Servicios Funerarios.

Como principales diferencias entre la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, podemos mencionar las siguientes:

a) En el seguro de enfermedades y maternidad.

La ley del Instituto Mexicano del Seguro Social establece que el asegurado además de recibir atención médica tendrá derecho a un subsidio en dinero que se otorgará

cuando la enfermedad lo incapacite para el trabajo. Para recibir el subsidio, es requisito que el asegurado tenga por lo menos cuatro cotizaciones semanales inmediatamente anteriores a la enfermedad. Dicho subsidio se pagará a partir del cuarto día del inicio de la incapacidad, mientras que dure ésta y hasta por el término de cincuenta y dos semanas el cual podrá prorrogarse hasta por veintiséis semanas más, previo dictamen del I.M.S.S.

El subsidio en dinero otorgado por el I.M.S.S. será igual al 60 % del último salario diario de cotización y se pagará por periodos vencidos que no excedan de una semana.

Tratándose de maternidad, la asegurada tendrá derecho durante el embarazo y puerperio a un subsidio del 100% del último salario diario de cotización el que recibirá durante cuarenta y dos días anteriores y posteriores al mismo. Para tener derecho a éste subsidio, la asegurada debe tener cubiertas cuando menos treinta cotizaciones semanales en el periodo de doce meses anteriores a la fecha en que debiera comenzar el pago del subsidio.

El goce de éste subsidio, exime al empleador del pago del salario íntegro a que se refiere la fracción V del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo. En los casos en que la asegurada, no tenga las cotizaciones señaladas por la ley, correrá a cargo del empleador el pago del salario íntegro.

En materia burocrática, el trabajador incapacitado a causa de una enfermedad general, además de recibir atención médica, tendrá derecho a una licencia con goce de sueldo o con medio sueldo conforme al artículo 111 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (la cual contiene una tabla de antigüedades para conceder tal licencia), así por ejemplo:

— A los que tengan menos de un año de servicios se les concederá una licencia hasta por 15 días con sueldo íntegro y hasta 15 más con medio sueldo.

— A los que tengan de 1 a 5 años de servicio 30 días con sueldo íntegro y hasta 30 días más con medio sueldo.

— De 5 a 10 años de servicio 30 días con sueldo íntegro y otros 30 con medio sueldo.

— Los que tengan más de 10 años de servicio tendrán derecho a 60 días con goce de sueldo íntegro y hasta 60 días más con medio sueldo.

Si al vencer la licencia con medio sueldo, continúa la incapacidad, se le concederá al trabajador licencia sin goce de sueldo hasta por 52 semanas durante las cuales a título de subsidio recibirá el 50 % del sueldo básico.

En el caso de maternidad, el artículo 28 de la ley del I.S.S.S.T.E. prevé como prestaciones la de asistencia obstétrica; ayuda para la lactancia cuando, según dictamen médico exista incapacidad física o laboral para amamantar al hijo; y una canastilla de maternidad. Para tener derecho a estas prestaciones, es requisito que durante los seis meses anteriores al parto se hayan mantenido vigentes los derechos. Lo anterior, desde luego en concordancia con lo previsto por el artículo 170 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el cual prevé que las mujeres trabajadoras disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha aproximada del parto y otros dos después del mismo.

b) Seguro de Invalidez.

De conformidad con la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, existe invalidez cuando el asegurado se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al cincuenta por ciento de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesionales.

Para el otorgamiento de la pensión por invalidez, la ley del I.M.S.S. refiere como requisito que el asegurado tenga acreditado el pago de 250 semanas de cotización.

En aquellos casos en que el dictamen respectivo determine el 75% o más de invalidez, sólo se requerirá que tenga acreditadas ciento cincuenta semanas de cotización.

Por su parte, el artículo 67 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado refiere que la pensión por invalidez se otorgará a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus cuotas al Instituto cuando menos durante quince años.

Como puede apreciarse, es notoria la diferencia en perjuicio de los trabajadores al servicio del estado quienes solo podrán ser pensionados por invalidez cuando hayan contribuido con sus cuotas durante quince años.

c) Pensión por causa de muerte.

La ley del Instituto Mexicano del Seguro Social previene que a la muerte del asegurado o pensionado por invalidez con motivos diferentes a un riesgo de trabajo, sus beneficiarios serán acreedores a las pensiones que la propia ley señala siempre y cuando, el asegurado al fallecer hubiese tenido reconocido el pago al Instituto de un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales, o bien que se encontrara disfrutando de una pensión de invalidez.

La ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, prevé este tipo de pensiones únicamente para el caso de que el asegurado hubiese cotizado cuando menos durante quince años.

d) Riesgo de trabajo.

El artículo 41 de la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social define riesgo de trabajo como "los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo".

Así mismo, el artículo 42 de la ley del I.M.S.S. define al accidente de trabajo como "toda lesión orgánica o perturbación funcional inmediata o posterior; o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que dicho trabajo se preste. También se considerará accidente de trabajo el que se produzca al trasladarse el trabajador, directamente de su domicilio al lugar de trabajo, o de éste a aquél".

Enfermedad de trabajo, de conformidad con el artículo 43 de la Ley del I.M.S.S. es "todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios."

Las anteriores definiciones, concuerdan con las que refieren los artículos 473, 474 y 475 de la Ley Federal del Trabajo.

El asegurado que sufra un riesgo de trabajo, además de recibir atención médica, tiene derecho al cien por ciento del salario que estuviese cotizando al momento de ocurrir el riesgo. El goce de este subsidio se otorgará al asegurado entre tanto no se declare que se encuentra capacitado para trabajar, o bien se declare la incapacidad permanente, parcial o total.

Una vez declarada la incapacidad permanente total del asegurado, este recibirá una pensión mensual definitiva equivalente al 70% del salario en que estuviere cotizando. El incapacitado deberá contratar un seguro de sobre vivencia para el caso de su fallecimiento el cual otorgue a sus beneficiarios las pensiones y demás prestaciones económicas a que tengan derecho conforme a la ley.

Por su parte, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado define de la misma forma que la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social a los riesgos de trabajo contemplando como tales los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo de su trabajo.

En materia burocrática, el incapacitado al que le sea declarada una incapacidad permanente total a consecuencia de un riesgo de trabajo, gozará desde el primer día de la incapacidad de una pensión igual al sueldo básico y para el caso de que el trabajador fallezca a consecuencia del mismo, los familiares que resulten beneficiarios, serán " acreedores a una pensión equivalente al 100% del sueldo básico.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establece además de los seguros antes referidos la denominada pensión por jubilación así como la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.

El artículo 60 de la Ley del I.S.S.S.T.E. refiere que "tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con treinta años o más de servicios y las trabajadoras con veintiocho años o más e igual tiempo de cotización al Instituto, cualquiera que sea su edad".

La pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior.

Tienen derecho a pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, los trabajadores que habiendo cumplido cincuenta y cinco años, tuviesen quince años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto. Esta pensión, resulta en cierto modo una pensión de jubilación disminuida, pues el monto de la pensión se determinará de acuerdo con la tabla que refiere el Artículo 63 de la Ley del I.S.S.S.T.E.

La Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social no contempla la denominada pensión por jubilación ni la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios limitándose al establecimiento de los seguros en el ramo de cesantía en edad avanzada y vejez.

Se consideran sujetos del seguro en el ramo de cesantía en edad avanzada aquellos asegurados que sean privados de un trabajo remunerado después de los sesenta años de edad y sujetos del seguro de vejez aquellos que hayan cumplido sesenta y cinco años de edad.

Es requisito para tener derecho a las prestaciones derivadas de los seguros en el ramo de cesantía en edad avanzada o vejez, que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales. El trabajador asegurado que no reúna las semanas de cotización señaladas, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión.

Cabe mencionar que si el asegurado tiene cotizadas un mínimo de setecientas cincuenta semanas tendrá derecho a las prestaciones en especie propias del seguro de enfermedades y maternidad.

Los asegurados que reúnan los requisitos para la obtención del seguro de cesantía en edad avanzada o vejez, podrán disponer de su cuenta individual con el objeto de disfrutar de una pensión. Para tal propósito podrán optar por alguna de las alternativas siguientes:

a) Contratar con la Institución de seguros de su elección una renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de Febrero conforme al índice Nacional de Precios al Consumidor; y,

b) Establecimiento de retiros programados con cargo a su cuenta individual en una administradora de fondos para el retiro.

Cuando los recursos acumulados por el asegurado, resulten insuficientes para contratar una renta vitalicia o un retiro programado, el Gobierno Federal por conducto del Instituto efectuará la aportación complementaria para ello otorgándole en este caso una pensión garantizada cuyo monto mensual se calculará en función de un salario mínimo general para el Distrito Federal.

Por su parte, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla establece en su artículo 115 que si no existe viuda o viudo, huérfanos, ni concubina o concubino con derecho a pensión, ésta se otorgará a cada uno de los ascendientes en primer grado, en caso de que prueben haber dependido económicamente del trabajador, jubilado o pensionado, durante los cinco años anteriores a su muerte. De igual forma, esta Ley sólo establece el seguro para los siguientes casos:

—Los créditos que se otorguen a los trabajadores estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas de los mismos. El costo de este seguro quedará a cargo del Instituto⁹⁶.

—Mediante acuerdo del Instituto y una vez hechos los estudios necesarios, se contratarán seguros de vida que tendrán por objeto liquidar y cancelar los créditos por préstamos hipotecarios, que quedaren insolutos en caso de fallecimiento del trabajador⁹⁷.

2.1.9 AUTORIDADES LABORALES.

⁹⁶ Artículo 146 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla

⁹⁷ *Ibidem*. Artículo 152

El Derecho del Trabajo, señala Mario de la Cueva, *"es un derecho esencialmente humano y su mira es resolver el derecho del hombre a la existencia, en condiciones que aseguren la dignidad de la persona humana; por eso se está haciendo constantemente, pues es la norma más sensible a las mutaciones del tiempo y de la sociedad; y se estructura, no para vivir en los códigos o ser estudiado y descrito en los libros, sino para vivir diariamente la actividad de trabajadores y patronos"*⁹⁸

Derivada de la naturaleza de este derecho, las Autoridades del trabajo se encuentran dotadas de una fisonomía y funciones especiales, distintas de las restantes autoridades del Estado.

De la Cueva, enumera como actividades y funciones propias de las autoridades del trabajo las siguientes:

a) Creación del Derecho del Trabajo: La Constitución y la Ley Federal del Trabajo representan el punto de partida para la elaboración del Derecho del Trabajo. No obstante la libertad existente entre trabajadores y empleadores para fijar sus condiciones de trabajo a través de los llamados Contratos Colectivos, las autoridades laborales, continuamente intervienen en procurar un arreglo conciliatorio entre los mismos además de contar con la facultad para resolver por medio del arbitraje los conflictos colectivos de naturaleza económica cuya resolución conduce a la creación de normas que determinen las condiciones de trabajo que deben privar en determinada empresa o industria;

b) Vigilancia, para el cumplimiento del Derecho del Trabajo: *"El derecho del trabajo es derecho imperativo y en él se conjugan los intereses individual y social"*.⁹⁹ Si bien, el derecho del trabajo tiene por finalidad la protección del hombre-trabajador, en función de la protección que dé al mismo, estará tutelando los intereses de la sociedad. En consecuencia surge la necesidad del Estado para

⁹⁸ MARIO DE LA CUEVA, "Derecho Mexicano..." Op. cit. tomo II. p. 867.

⁹⁹ *Ibíd.*, p. 869.

vigilar el cumplimiento de estas disposiciones y evite su violación. De esta forma surge la llamada Inspección del Trabajo;

c) Prevención y conciliación en los conflictos colectivos: Los conflictos de trabajo pueden ser individuales y colectivos, jurídicos y económicos. Los conflictos colectivos tanto jurídicos como económicos, dada su trascendencia social, generan graves repercusiones económicas encontrándose el Estado obligado a intervenir en la prevención de los mismos evitando así luchas sociales;

d) Función jurisdiccional: Los conflictos individuales de trabajo son de naturaleza jurídica y su decisión se realiza por el Estado en ejercicio de la función jurisdiccional. La estructura especial del Derecho del Trabajo, no consiente la rígida interpretación del derecho privado por lo que las autoridades laborales en ejercicio de su función jurisdiccional actúan como tribunales de equidad;

e) Desarrollo de la previsión social: Corresponde al Estado promover y desarrollar sistemas tendientes a garantizar la satisfacción de una necesidad futura; y,

f) Defensa de los derechos de los trabajadores: Al no disponer los trabajadores, en la mayoría de los casos, de los recursos necesarios para cubrir los honorarios de los abogados, el Estado creó un servicio gratuito para la defensa de sus derechos en juicio.

Respecto de las funciones propias de las Autoridades del Trabajo, Mario de la Cueva refiere textualmente lo siguiente: *"Las autoridades del Trabajo tienen una hermosa función en la vida contemporánea pues constituyen el fiel de la balanza y sus platillos son el Capital y el Trabajo. Les corresponde, en consecuencia, velar por el cumplimiento del derecho, para hacer justicia al factor Trabajo, pero sin dañar al Capital"*.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Ibid., p. 871

El artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo establece que la aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:

- I. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- II. A las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública.
- III. A las autoridades de las entidades federativas, y a sus direcciones o departamentos de trabajo;
- IV. A la Procuraduría de la Defensa del Trabajo;
- V. Al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento;
- VI. A la Inspección del Trabajo;
- VII. A la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos;
- VIII. A la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas;
- IX. A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;
- X. A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

Haciendo referencia especial a las autoridades jurisdiccionales laborales, éstas encuentran su fundamento constitucional en lo previsto por la fracción XX del Apartado "A" del artículo 123 constitucional el cual prevé que: "las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno".

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen por funciones principales:

1. Crear el Derecho de las empresas o de las industrias cuando conocen y deciden los conflictos colectivos económicos

2. Conocer y resolver los conflictos jurídicos que surjan entre trabajadores y empleadores, cuando dichos conflictos deriven directa o indirectamente de las relaciones individuales o colectivas de trabajo.

3. Hacer valer sus resoluciones aún incluso a través de la fuerza.

Sobre la naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Mario de la Cueva refiere: "Las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen una actividad propia, que no se confunde con la actividad del Poder Ejecutivo y de las autoridades administrativas y que, aún en el supuesto de que, formalmente, forman parte de éstas, no están en relación jerárquica, ni se encuentran sometidas al criterio de los titulares del Poder Ejecutivo y, finalmente, que sus decisiones son autónomas, sin otro límite que el respeto al orden jurídico".¹⁰¹

En consecuencia, puede decirse que las Juntas de Conciliación y Arbitraje constituyen tribunales cuya naturaleza es formalmente administrativa desempeñando materialmente funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.

El tripartismo de las Juntas de Conciliación y Arbitraje señala Juan B. Climent, es inherente a su raíz histórica, en virtud de que "responde a una realidad que consiste en la gravitación de las fuerzas sociales, pues como señala el jurista argentino Krotoschin, en todos los litigios obreros subyace la confrontación entre las clases sociales"¹⁰²

De lo anterior se desprende que casi todas las instituciones de carácter social en México tengan una composición tripartita: el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, la Comisión

¹⁰¹ *Ibíd.*, p. 920.

¹⁰² JUAN B. CLIMENT BELTRÁN, "Elementos de Derecho Procesal del Trabajo", Esfinge, México, 1a. ed., 1989. p. 65.

Nacional de Salarios Mínimos, y la Comisión Nacional de la Participación de las Utilidades.

Al ser nuestro país una República Federal, existe el llamado fuero federal y fuero local. El primero está constituido por normas jurídicas que son aplicables en toda la República, el segundo lo integran normas que solo imperan en cada uno de los Estados miembros de la Federación.

En materia del trabajo, el 6 de septiembre de 1929 se modificaron los Artículos 123 constitucional en su párrafo introductorio y la fracción X del Artículo 73 constitucional adoptándose una sola ley del trabajo, que sería expedida por el Congreso de la Unión, pero su aplicación correspondería a las autoridades federales ya las locales conforme a una distribución de competencia que formó parte de la misma reforma.

La fracción XXXI del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional dispuso que *"la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos..."* Enseguida se hace una enumeración de ramas industriales que competen al ramo federal como la industria textil, la eléctrica, la minera, etc.

En cuanto al funcionamiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el artículo 606 de la Ley Federal del Trabajo señala que la Junta funcionará en pleno o en Juntas Especiales, de conformidad con la clasificación de las ramas de la industria y de las actividades de competencia federal. Este artículo, en virtud de la reforma del 2 de julio de 1976, permitió el establecimiento de Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje fuera de la capital de la República. Lo anterior con el fin de aproximar la administración de la justicia laboral a los lugares donde se susciten los conflictos y así evitar el costoso desplazamiento a la Ciudad de México, sobre todo para los trabajadores.

Al ser necesaria la presencia del Presidente Titular de la Junta en los distintos Estados de la República para el conocimiento y resolución de los conflictos colectivos, se optó por atribuir a las Juntas Especiales Foráneas únicamente la competencia en los conflictos individuales, reservándose las Juntas Especiales ubicadas en la Ciudad de México, además de la competencia en las ramas industriales y asuntos asignados a cada una de ellas, el conocimiento exclusivo de los conflictos colectivos relativos a esas mismas ramas industriales y asuntos.

En términos del artículo 606 de la Ley Federal del Trabajo antes referido, las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje establecidas en la Ciudad de México, se integran con el Presidente de la Junta en los conflictos colectivos y con el de la Junta Especial en los demás casos; y con los respectivos representantes de los trabajadores y de los empleadores.

El órgano rector de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, lo constituye el Pleno mismo que se integra con el Presidente de la Junta y con la totalidad de los representantes de los trabajadores y de los empleadores. Sus funciones se encuentran indicadas en el Artículo 614 de la Ley Federal del Trabajo, pudiendo destacarse entre ellas, expedir el Reglamento Interior de la Junta y unificar los criterios de resolución cuando las Juntas Especiales sustenten tesis contradictorias.

El artículo 621 de la Ley Federal del Trabajo establece por su parte que las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje funcionarán en cada una de las Entidades Federativas, correspondiéndoles el conocimiento y resolución de los conflictos que no sean de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Dispone el artículo 622 de la Ley Federal del Trabajo que el Gobernador del Estado o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuando lo requieran las necesidades de los factores de la producción, podrán establecer una o más Juntas de Conciliación y Arbitraje, fijando el lugar de su residencia y su competencia territorial. La integración y funcionamiento de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje se

regirá en términos de las normas aplicables a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

En materia burocrática, la fracción XII del Apartado B del Artículo 123 constitucional establece: "Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley reglamentaria".

Este Tribunal está integrado en forma tripartita al igual que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tal integración no está prevista en la fracción transcrita del Artículo 123, Apartado "B" de la Constitución, sino en la ley reglamentaria de dicho Apartado, que en su artículo 118 establece: "El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado, funcionará en Pleno y en Salas, se integrará cuando menos con tres Salas, las que podrán aumentarse cuando así se requiera. Cada Sala estará integrada por un magistrado designado por el Gobierno Federal, un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un magistrado tercer árbitro, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como Presidente de Sala."

El párrafo segundo del artículo antes descrito de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, adicionado por Decreto de 12 de enero de 1985, dispone: *"Además de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, en las capitales de las Entidades Federativas podrán funcionar las Salas Auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que el Pleno considere necesarias, integradas en igual forma que las Salas"*.

A las Salas Auxiliares les corresponde, de acuerdo a lo señalado en el artículo 124-C de la ley burocrática, tramitar los conflictos individuales que se susciten entre las dependencias y los trabajadores que presten sus servicios en las Entidades Federativas de su jurisdicción hasta agotar el procedimiento, pero sin emitir laudo. Dentro de los diez días siguientes al en que se declare cerrada la instrucción, se

deberá turnar el expediente al Presidente del Tribunal para que éste a su vez lo turne a la Sala correspondiente, la que dictará el laudo.

El establecimiento de Salas Auxiliares del propio Tribunal en las capitales de las Entidades Federativas constituye un principio de descentralización mismo que a la fecha no ha ocurrido. Actualmente, los trabajadores que prestan sus servicios para el Gobierno Federal en cualquiera de las Entidades Federativas deben ocurrir a la Ciudad de México para tramitar los conflictos de trabajo que surjan entre los mismos y la Dependencia para la cual laboran con los costos que ello implica.

Es criticable el hecho de que aún en el supuesto de que se formaran en cada una de las Entidades Federativas las Salas Auxiliares que refiere el propio ordenamiento antes citado, las mismas romperían con el principio de inmediatez propio del proceso laboral, en virtud de que la autoridad encargada de dictar el laudo, es una autoridad distinta a la que conoció de las actuaciones, lo cual constituye una desventaja para las partes que dirimen la controversia, por la inseguridad jurídica que ello genera.

El párrafo tercero del Artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado refiere: "El Pleno se integrará con la totalidad de los magistrados de las salas y un magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, que fungirá como Presidente del propio tribunal".

Conviene señalar que, por excepción, los trabajadores al servicio del Poder Judicial de la Federación resuelven sus conflictos de trabajo en una forma diferente al resto de los trabajadores cuyas relaciones laborales se rigen por el Apartado "B" del artículo 123 constitucional.

La fracción XII del Apartado "B" del precepto citado, determina en el segundo párrafo: "los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores,

serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última".

Esta forma especial de solución de los litigios encuentra plena justificación porque no sería válido que un órgano jurisdiccional de menor jerarquía juzgara los actos de uno de mayor rango.

Estos conflictos los resuelve el Pleno de la Suprema Corte de Justicia o el Consejo de la Judicatura, según corresponda, a partir del dictamen que elabora una Comisión Substanciadora; en su actuación esta Comisión debe sujetarse al procedimiento que señala la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado así como las disposiciones contenidas en los Artículos 152 al 161 de dicho ordenamiento.

La Comisión se integra con un representante de la Suprema Corte de Justicia, nombrado por el Pleno, un representante de los trabajadores, nombrado por el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación y un tercero designado de común acuerdo. La audiencia de resolución se concretará a la lectura, discusión y votación del dictamen de la Comisión. Si el dictamen fuere aprobado en todas y cada una de sus partes o con alguna modificación, pasará al Presidente de la Suprema Corte o bien al Presidente del Consejo de la Judicatura para su cumplimiento; ambos cargos recaen en la misma persona, de conformidad con lo ordenado por el Artículo 100 de la Constitución. Para el caso de que sea rechazado, los autos serán turnados al Ministro Ponente que al efecto se designe, para la elaboración de un nuevo dictamen.

2.2 RÉGIMEN LABORAL APLICABLE A LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como forma de gobierno "una República representativa, democrática, federal,

compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

El sistema federal adoptado presupone la existencia de los órdenes Federal y Local.

"Las Entidades Federativas constituyen un orden autónomo del Federal, la facultad que tienen de darse su propia Constitución les garantiza esa autonomía. Con ello gozan de un marco jurídico propio donde pueden desarrollarse, el cual tiene como límite únicamente la no contravención a la ley suprema" ¹⁰³

El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

De lo anterior se deduce que la regla general, es la competencia local, en tanto que la excepción, es la competencia federal.

Tal y como quedó expuesto en el Capítulo I del presente trabajo, el texto original del Artículo 123 constitucional no hizo distinción alguna entre los sujetos de su protección, de donde se entendía que abarcaba lo mismo a empleados particulares que a los del Estado en sus distintos niveles. Fue hasta la reforma de 1960 cuando se dividió al artículo 123 en dos apartados regulando el primero de ellos las relaciones laborales de obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de manera general, todo contrato de trabajo; el segundo únicamente regularía las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Al no quedar tutelados los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios, ni por el Apartado "A" ni por el Apartado "B", la interrogante era saber

¹⁰³ 69 José Dávalos. Derecho Individual...OD. cit.. p. 441

qué ley los regulaba ya quién tocaba expedirla. El Congreso de la Unión está facultado " para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123. Por lo que respecta al Apartado "A", el Congreso tiene amplias facultades para legislar. Por lo que hace al Apartado "B" la facultad se limita a las relaciones entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, quedando al margen de sus atribuciones el regular ese tipo de relación a nivel estatal y municipal.

Si la Federación no tiene facultad expresamente concedida para legislar sobre el vínculo laboral entre los Estados y Municipios con sus trabajadores, de acuerdo con el Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad corresponde a las legislaturas de los Estados observando desde luego, los lineamientos del Artículo 123 constitucional.

En 1983, fue reformado el Artículo 115 constitucional adicionándole, entre otras, la fracción IX cuyo contenido quedó como sigue: "Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere".

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, fue derogada la fracción IX del Artículo 115 constitucional, sin embargo, su contenido sigue vigente, ya que únicamente se le dio reacomodo en la fracción VIII del mismo precepto, por lo que hace a las relaciones laborales de los municipios con sus trabajadores, y en el Artículo 116, fracción V, tratándose del vínculo laboral de las Entidades Federativas con sus trabajadores.

El Artículo segundo transitorio del decreto disponía que en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, las legislaturas

de los Estados y Municipios deberían adecuar sus Constituciones y leyes locales, a fin de proveer el debido cumplimiento del mandato.

Al no haberse acatado dicho decreto por todos los Estados y en especial por los municipios, se generó un problema de competencia respecto de qué autoridad debía conocer de aquellas demandas promovidas por los trabajadores al servicio de los mismos.

La Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la jurisprudencia que a continuación se transcribe, la cual hace referencia precisamente a los municipios del Estado de Puebla resultando posteriormente obligatoria y aplicable para los diferentes Estados y Municipios de la República Mexicana.

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 ESPECÍFICA.

Como el Congreso del Estado de Puebla no ha cumplido cabalmente con el mandato establecido en el Artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Federal y segundo transitorio del decreto de reformas a dicha Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, pues a pesar de que ha transcurrido más de un año desde que entró en vigor la reforma al mencionado Artículo 115, fracción VIII y con excepción del Ayuntamiento de Puebla, no ha expedido leyes que regulen las relaciones laborales entre los municipios y sus servidores, debe establecerse que el Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla es el facultado legalmente para conocer de las peticiones y demandas que formulen los empleados municipales, en términos de lo dispuesto por el Artículo 106 de la Ley Orgánica Municipal de la propia entidad federativa, que establece que los municipios observarán, por lo que se refiere a sus trabajadores, las disposiciones que rijan las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, en todo aquello que sea conducente, precepto que se encuentra relacionado con los Artículos 76 y 82 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla

Competencia 198/86. Entre el Tribunal de Arbitraje del Municipio de Puebla y la Junta Especial Número Tres de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de

Puebla. 13 de julio de 1989. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Martínez Delgado. Secretario: Jorge Octavio Velásquez Juárez.

Octava Época, Tomo VI, Primera Parte, Sección Quinta, pág. 236.

Competencia 50/90. Entre el Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla y el Tribunal de Arbitraje del Municipio de Puebla. 14 de mayo de 1990. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: María del Refugio Covarrubias de Martín del Campo.

Competencia 51/90. Entre el Tribunal de Arbitraje del Municipio 'de Puebla y el Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla. 14 de mayo de 1990. Cinco votos. Ponente: Carlos García Vázquez. Secretario: Sergio Novales Castro.

Octava Época, Tomo V, Primera Parte, Sección Quinta, pág. 261 (2 asuntos).

Competencia 38/91. Entre el Tribunal de Arbitraje del Municipio de Puebla y la Junta Especial Número Tres de la Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Puebla. 20 de mayo de 1991. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Carlos García Vázquez. Secretario: Emiliano Hernández Salazar.

Competencia 37/91. Entre el Tribunal de Arbitraje del Municipio de Puebla y la Junta Especial Número Tres de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Puebla. 9 de septiembre de 1991. Cinco votos. Ponente: Ignacio Magaña Cárdenas. Secretario: Gabriel Fernández Martínez.

Tesis de Jurisprudencia 16/91 aprobada por la Cuarta Sala de este alto Tribunal en sesión privada celebrada el veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y uno. Unanimidad de cinco votos de los señores ministros: Presidente Carlos García Vázquez, Juan Díaz Romero, Felipe López Contreras, Ignacio Magaña Cárdenas y José Antonio Llanos Duarte.

Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Cuarta Sala. Tomo: VIII, Octubre de 1991. Tesis: 4a./J. 16/91. Página: 29.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de fecha 22 de agosto de 1996, la fracción V del Artículo 116 quedó como fracción VI refiriendo: "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".

CAPÍTULO III. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL.

3.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS REFORMAS DE ORGANIZACIÓN.

Desde un punto de vista formal, la Administración Pública constituye la parte más importante de uno de los poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo.

La Administración Pública carece al igual que los demás poderes, de una personalidad jurídica propia; solo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.

Acosta Romero, define la Administración Pública como sigue: *“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente , siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”*¹⁰⁴

Conforme al autor antes citado, la Administración Pública puede estudiarse desde los puntos de vista orgánico y funcional o dinámico.

Orgánicamente, “se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que directa o indirectamente dependen de él.”¹⁰⁵

¹⁰⁴ Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa, México 12ª. Ed., 1995, p. 143.

¹⁰⁵ Ibid., p. 145.

De esta forma, la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos desconcentrados, descentralizados, las empresas de participación estatal, sociedades mercantiles del Estado y fideicomisos públicos.

Por su parte, la Administración Pública local está constituida por el Gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o empresas estatales. Al municipio, le son aplicables los mismos principios respecto de todos aquellos órganos que dependan del Ayuntamiento.

Desde el punto de vista funcional, “La Administración Pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector”¹⁰⁶

Para el desempeño de sus funciones, la Administración Pública ha buscado formas de organización las cuales respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

La doctrina, comúnmente ha clasificado las formas de organización administrativas en:

- a) Centralizada;
- b) Desconcentrada, y
- c) Paraestatal.

Adicional a éstas tres formas, algunos tratadistas refieren al sistema de empresas de participación estatal aun cuando nuestra legislación las ubica dentro de la Administración Pública Paraestatal.

¹⁰⁶ Ibid., p. 195

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”. Por lo tanto, la administración pública es la principal actividad que corresponde desarrollar al Poder Ejecutivo para la prestación de los servicios públicos.

Por cuanto hace a la Administración Pública Local, las Entidades Federativas, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen la misma organización política que el Estado Federal, es decir, dividen el ejercicio del poder en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. De igual forma, en atención al pacto federal al que hace referencia dicho artículo, cuentan con la misma organización administrativa, para lo cual los Ejecutivos de los Estados dispondrán de órganos secundarios en términos de lo que su propia Constitución y Ley Orgánica de la Administración Pública establezcan.

a) La Administración Pública Centralizada.

La administración pública centralizada ha sido definida por Acosta Romero como: “...la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”¹⁰⁷

Del anterior concepto se presume una forma de organización cuya estructura agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, existiendo un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo,

¹⁰⁷ Ibid., p. 153

organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico.

Al respecto, Gabino Fraga señala que “la centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración”.¹⁰⁸

Esta relación de jerarquía implica a su vez la existencia de:

- Poder de nombramiento;
- Poder de mando;
- Poder de vigilancia;
- Poder disciplinario;
- Poder de revisión, y
- Poder para la resolución de conflictos de competencia.

Al estar considerada la centralización como una de las formas de organización administrativa de conformidad con el Artículo 90 constitucional antes citado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal refiere a su Artículo 1º párrafo segundo: “La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada”.

La Administración Pública Centralizada de las Entidades Federativas se encuentra integrada por el Gobernador, Secretario General de Gobierno, Tesorero Local Procuraduría de Justicia Local, Oficialía Mayor y demás Secretarías, Direcciones o Departamentos que prevea su propia Constitución y Ley Orgánica de la Administración Pública. Tratándose de los municipios, ésta se integra con el Presidente Municipal, Regidores, Síndico, Tesorero Municipal y demás órganos y dependencias que prevea su Ley Orgánica Municipal.

¹⁰⁸ Gabino Fraga. Op. cit., p. 166.

b) La Administración Pública Desconcentrada.

La problemática derivada de la concentración de funciones propia de la centralización administrativa, dio origen a una forma de organización administrativa que sin excluir de la relación jerárquica a determinados órganos de la Administración, les confiere cierta independencia técnica y administrativa con objeto de hacer ágil su actividad.

La desconcentración administrativa ha sido definida por Acosta Romero como: “Una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitada, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior”.¹⁰⁹

De la anterior definición podemos considerar como características propias de los órganos desconcentrados las siguientes:

- Son creados por una Ley o Reglamento.
- Forman parte de la administración centralizada.
- Sus facultades de decisión y ejecución son limitadas en atención a las conferidas por el órgano superior del cual dependen.
- No cuentan con patrimonio propio, aunque si pueden tener manejo autónomo de su presupuesto.
- Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen
- Tienen autonomía técnica.

¹⁰⁹ Miguel Acosta Romero, Teoría General... Op. Cit., p. 480.

Delgadillo Gutiérrez, refiere que inicialmente, la desconcentración administrativa fue considerada como delegación de facultades, sin embargo, “... en la delegación solo se hace una transferencia de facultades a una unidad administrativa del propio órgano, sin que ello sea considerado como una independencia técnica ni administrativa en el órgano inferior, que queda sujeto directamente y en todo sentido, a la autoridad jerárquica del superior, quien además sigue teniendo las facultades cuyo ejercicio ha delgado, mientras que en la desconcentración se establece una organización diferente dentro de la organización central y el órgano que desconcentra no retiene el ejercicio de las facultades que pasan a formar parte de la competencia del órgano desconcentrado”.¹¹⁰

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone: “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específica para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

La desconcentración administrativa se identifica con órganos que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal. Así por ejemplo, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo constituye un órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dotado con facultades limitadas para asesorar legalmente a los trabajadores y sindicatos formados por éstos]; prevenir y denunciar ante cualquier autoridad la violación de normas laborales; denunciar la falta o retención de pago de los salarios mínimos o del reparto de utilidades, interponiendo las acciones, recursos o gestiones

¹¹⁰ Luis H. Delgadillo Gutiérrez, Elementos de Derecho Administrativo. 1er. Curso. Limusa, México, 1ª. ed., 1997, p. 90.

necesarias; proponer arreglos conciliatorios para la solución de conflictos laborales, entre otras.

c) La Administración Pública Paraestatal.

Como ha quedado precisado, el artículo 90 constitucional establece que la Administración Pública será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso la cual definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone en su Artículo 1° tercer párrafo que: “Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

Etimológicamente, el término paraestatal significa: “algo que no se confunde con el Estado algo que camina al lado del Estado, paralelamente al Estado”.¹¹¹

Delgadillo Gutiérrez refiere al respecto: “El concepto “administración paraestatal” nos da la idea de una organización administrativa paralela a la centralizada, ya que el término “paraestatal” significa “al lado de”, es decir, aunque se trata de una organización de la Administración Pública, no está integrada en la forma centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento...¹¹²

La organización Pública paraestatal, es producto de la evolución del Estado de Derecho el cual paulatinamente ha ido ampliando su esfera de acción interviniendo cada vez más en el campo de los particulares creando en consecuencia entidades que realicen tareas que, aunque no son propias o exclusivas de la función pública,

¹¹¹ Gabino Fraga, Op. Cit. P. 198.

¹¹² Luis H. Delgadillo Gutiérrez., Op. Cit. P. 92.

su realización es de interés público, o que tratándose de actividades estratégicas y exclusivas del Estado, requieren de autonomía técnica, financiera, administrativa y Jurídica, para su realización.

El citado autor, define la Administración Pública Paraestatal como: “La forma de organización administrativa que, conforme a la Ley, se establece junto a la administración centralizada, mediante organismos descentralizados, empresas públicas, instituciones y fideicomisos públicos, para la realización de actividades específicas de interés público, con una estructura, funciones, recursos y personalidad jurídica independientemente del Estado”.¹¹³

La organización, funcionamiento y control de las actividades paraestatales es regulado por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación al 14 de mayo de 1986 la cual refiere a su artículo 1° “La presente Ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal. Así mismo, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 26 de enero de 1990 fue promulgado el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

De lo antes expuesto, podemos considerar como características propias de las Entidades Paraestatales las siguientes:

- a)** Están integradas por entidades independientes de la Administración Pública Centralizada.
- b)** Las entidades tienen funciones específicas, interés público.
- c)** Se crean por un instrumento legal, ya sea del Legislativo o del Ejecutivo.

¹¹³ Loc. cit.

- d) Tienen un patrimonio propio
- e) Tienen personalidad jurídica propia.

Autores como Gabino Fraga consideran a las Empresas Públicas o de Participación Estatal como una forma de organización de la Administración Pública independientemente a las anteriormente expuestas, sin embargo, el Artículo 90 Constitucional y su Ley reglamentaria incluye a las mismas dentro de la llamada Administración Pública Paraestatal.

Delgadillo Gutiérrez define a las Empresas Públicas como: “Entidades con una estructura de Derecho Privado, que fueron creadas o compradas por el Estado, para mantener algunas fuentes de trabajo, desarrollar una actividad económica, o incrementar la productividad en una región determinada”.¹¹⁴

De conformidad con el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

1.- Las Sociedades Nacionales y Auxiliares de Crédito constituidas en los términos de su legislación específica; y

2.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal o una o más Entidades Paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;
- b) Que en la Constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

¹¹⁴ Luis H. Delgadillo Gutiérrez., Op. Cit. P. 96.

- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Estas empresas surgen de la asociación que se establece entre los particulares y el Estado, con el fin de que éste realice o intervenga en alguna actividad particular para la que carezca de estructura, personal o conocimiento acerca de su funcionamiento.

Para este tipo de empresas públicas, a diferencia de lo sucedido con los organismos públicos descentralizados, considero que su régimen laboral se encuentra perfectamente definido en términos de lo previsto por el Apartado "A" del artículo 123 constitucional, fracción XXXI inciso b), punto 1, al considerar que las autoridades federales resultan competentes para la aplicación de las leyes de trabajo tratándose de éstas.

Los fideicomisos son también parte integrante de la Administración Pública Paraestatal de conformidad con el Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El fideicomiso tanto en el Derecho Privado como en el Público es definido como "un acto jurídico de características contractuales mediante el cual una persona llamada fideicomitente conviene con una institución de crédito llamada fiduciaria, y autorizada legalmente para ello, a efecto que determinados bienes o fondos de su propiedad se destinen a un fin lícito de beneficio para una tercera persona llamada fideicomisario".¹¹⁵

¹¹⁵ Miguel Galindo Camacho. Teoría de la Administración Pública. Porrúa, México, 1ª. Ed., 2000.p. 213

El artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera como fideicomisos públicos “aquellos que el gobierno federal o algunas de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos”.

Actualmente se encuentran vigentes veintitrés fideicomisos públicos, destacando en materia laboral el denominado Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT).

Tratándose de la Administración Pública Paraestatal de las Entidades Federativas, la misma se encuentra integrada por los organismos auxiliares creados por cada una de las Legislaturas de los Estados conforme a su Ley Orgánica de la Administración Pública pudiendo ser organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. Lo anterior es igualmente aplicable a la Administración Pública Paramunicipal en términos de la Ley Orgánica Municipal respectiva.

3.2 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Descentralizar significa opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia y se aprecia en la actualidad, en la organización del Estado y de la Administración Pública. Fundamentalmente hay dos tipos de descentralización en Derecho, la *descentralización política* y la *descentralización administrativa*.

La descentralización política se vincula con la estructura misma del Estado configurándose en México con instituciones que conviven y derivan del Estado fundamental siendo éstas, las entidades federativas y los municipios.

Al respecto, Acosta Romero señala que “...en Francia los primeros veinte años de la quinta república mostraron que un gobierno central no era capaz de advertir las realidades económicas, sociales y culturales del país, los Ministros de París no tenían conocimiento de los problemas locales y a veces producían soluciones que eran imposibles de aplicar. La descentralización política y administrativa fue la forma que bajo circunstancias específicas promovería el desarrollo de la nación en su conjunto...”¹¹⁶

La distinción entre descentralización política y descentralización administrativa ha sido expuesta por Gabino Fraga de la siguiente forma: “La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del poder ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los poderes estatales frente a los poderes federales”.¹¹⁷

La descentralización administrativa, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.

En el sentido en que la concebimos, la descentralización administrativa, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución denominada establecimiento público descentralizado.

Esta institución, refiere Acosta Romera “... obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesarias económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que, de

¹¹⁶ Miguel Acosta Romero, Teoría General... Op. Cit., p. 501.

¹¹⁷ Gabino Fraga, Op. Cit., p. 199.

acuerdo con esas ideas el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto del de la burocracia”.¹¹⁸

La clasificación tradicional, separa la descentralización administrativa en:

- a) Descentralización por colaboración.
- b) Descentralización por región, y
- c) Descentralización por servicio.

a) Descentralización por Colaboración.

Es una forma de descentralización administrativa por medio de la cual se cumple con el desempeño de algunas tareas de la función estatal a través de la actividad de los particulares, a los que el Ejecución solicita y otorga al mismo tiempo, facultades de consulta, decisión y ejecución para la mejor realización de la parte de la función pública que les fue encomendada.

Este tipo de descentralización se presenta cuando el Estado tiene necesidad de recurrir a los particulares para que colaboren con él en algunas de sus tareas.

“La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tares y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función

¹¹⁸ Miguel Acosta Romero, Teoría General... Op. Cit., p. 505

administrativa".¹¹⁹ Gabino Fraga refiere como elementos fundamentales de la descentralización por colaboración:

- La autorización y;
- La facultad de vigilancia y de control.

Del primero, afirma que la función pública "...no puede originarse en las normas de derecho privado; constituye una facultad exorbitante de esa rama del Derecho, y si el particular, sin autorización otorgada de acuerdo con las normas del derecho público, se atribuye facultades que corresponden al poder, llega hasta cometer delito, sujeto a las sanciones que establece la Ley".¹²⁰

Por consiguiente, si el Estado es el único facultado para determinar a quién autoriza el ejercicio de ciertas funciones públicas, "...la responsabilidad por el ejercicio de éstas lo obliga a cuidar que las instituciones privadas hagan uso de ellas dentro de los límites legales".¹²¹

b) Descentralización Pública por Región.

Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

Gabino Fraga afirma que "...la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y, por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado le corresponden".¹²²

¹¹⁹ Gabino Fraga, Op. Cit., p. 208.

¹²⁰ *Ibíd.*, p. 214.

¹²¹ *Ibíd.*, p. 216

¹²² *Ibíd.*, p. 218.

Diversos tratadistas de Derecho Administrativo, señalan como caso típico de la descentralización por región al Municipio.

Por lo tanto, se puede afirmar que el municipio no constituye una forma de descentralización administrativa sino una forma de descentralización política la cual se encuentra establecida en la Constitución y que no puede ser suprimida o cambiada por una Ley ordinaria, así mismo, la actividad del municipio no se restringe únicamente a prestar servicios públicos realiza además múltiples actividades políticas, administrativas y socioculturales

Cabe mencionar que conforme a las últimas reformas constitucionales, el municipio es considerado un “nivel de gobierno” como lo son el federal y el estatal. Lo anterior se desprende del propio texto de la fracción I del artículo 115 constitucional que refiere: *“Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que ésta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste el Gobierno del Estado”*.

c) Descentralización por Servicio.

El Estado tiene como una de sus tareas más importantes la prestación de servicios públicos para la satisfacción de las necesidades colectivas, que por regla general lo hace en forma directa a través de la administración pública centralizada.

Independientemente de lo anterior, el Estado a través de leyes o decretos crea organismos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio cuya finalidad es la prestación de determinados servicios públicos.

A esta forma de organización administrativa corresponden los llamados *organismos públicos descentralizados*, figura contemplada por el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90 constitucional.

Galindo Camacho refiere como características propias de esta forma de organización administrativa las siguientes: "...es la forma más importante de la organización administrativa, en México es creada por la ley o por decreto del Ejecutivo Federal, tiene un patrimonio propio, autonomía orgánica, autonomía técnica, régimen jurídico que las rige, órganos de dirección, administración y representación, nombre propio, domicilio y ámbito de competencia, estructura administrativa interna, objeto, finalidad y su régimen fiscal al que están sujetos".¹²³

3.3 ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal "son organismos descentralizados las entidades creadas por la ley o decretado del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Acosta Romero refiere que los organismos descentralizados, como personas jurídicas colectivas de derecho público, tienen las siguientes características:

- Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.
- Tienen régimen jurídico propio
- Tienen personalidad jurídica propia.
- Denominación
- Domicilio legal.
- Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- Cuenta con una estructura administrativa interna.
- Cuenta con un patrimonio propio.
- Objeto.

¹²³ Miguel Galindo Camacho, Op. Cit.p.209

- Finalidad.
- Régimen Fiscal.

a) Son creados por un Acto Legislativo.

Como lo refiere el propio artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, antes citado, todos los organismos públicos descentralizados con creados bien sea por una ley del Congreso de la Unión o por un decreto del Ejecutivo, y es a partir de que entra en vigor el acto que los crea, que surge su personalidad jurídica, sin necesidad de ningún otro procedimiento. En los organismos descentralizados locales y municipales, se sigue procedimiento similar.

b) Tiene Régimen Jurídico Propio.

Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye su decreto de creación, ley orgánica y demás disposiciones legales aplicables a este tipo de organismos como son las contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales y reglamentos.

En términos del Artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, antes citada, el órgano de gobierno del organismo descentralizado deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo. Este documento deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

Cabe mencionar que corresponde a la ley o decreto de creación del organismo descentralizado el determinar “el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo”. Lo anterior ha ocasionado que a los organismos públicos

descentralizados se les ubique ya sea en el Apartado “A” del artículo 123 constitucional o en el Apartado “B”, siendo determinante para ello razones más de tipo político que del orden jurídico.

c) Personalidad Jurídica.

En términos del artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la personalidad jurídica de la que gozan los organismos descentralizados constituye uno de los elementos características de éstos. Dicha personalidad es otorgada en cada caso por la ley de su creación difiriendo en consecuencia de la teoría que en derecho civil y mercantil predomina sobre la creación de las personas jurídicas colectivas.

d) Denominación.

Es la palabra o conjunto de palabras que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares. Equivalente a lo que en la persona física es el nombre y es determinada en el acto de creación¹²⁴.

e) Domicilio Legal.

Constituye el lugar determinado para el cumplimiento de sus obligaciones así como residencia de los órganos de decisión y dirección. Por ámbito territorial deberá entenderse aquellos lugares en donde podrá actuar el organismo descentralizado.

f) Tiene Órganos de Dirección, Administración y Representación.

En términos del artículo 17 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de

¹²⁴ Artículo 15 fracción I de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General.

El órgano de gobierno deberá integrarse por un mínimo de cinco y un máximo de quince miembros, que será presidida por el titular de la Coordinadora de Sector o por quien él designe y deberá sesionar cuando menos cuatro veces al año, con un mínimo de la mitad más uno de sus integrantes.

El Director General deberá ser ciudadano mexicano, con experiencia en cargos de alto nivel decisorio. Será designado por el Presidente de la República y tendrá todas las facultades que corresponde a un administrador (Artículo 22 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales).

g) Estructura Administrativa Interna.

La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está designado y de las necesidades de división del trabajo. Corresponde al estatuto orgánico expedido por el órgano de gobierno el determinar las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

h) Patrimonio Propio.

El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y facultades con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.

Los bienes de estos organismos forman parte del patrimonio de la Federación, ya que de acuerdo con los Artículos 2º fracción V y 34 fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales, se trata de bienes de dominio público, por lo que solo podrán gravarse por autorización expresa del Ejecutivo Federal, siempre y cuando no sean inalienables por disposición constitucional.

No obstante lo anterior, la Ley General de Bienes Nacionales excluye de la categoría de bienes de dominio público aquellos inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto.

Así mismo, el gasto de estos organismos, forma parte del gasto público, en términos del Artículo 2° fracción VI de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

i) Objeto.

El artículo 14 de la Ley Federal en Entidades Paraestatales señala como objetos propios de los organismos descentralizados:

1.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, entendiendo por estratégicas la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vial satélite, emisión de billetes, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional; y por prioritarios los tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y de necesidades populares, en los términos de ley.

2.- La prestación de un servicio público o social.

3.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

j) Finalidad.

Precisa Acosta Romero que “la finalidad que busca el Estado con la creación de esta clase de instituciones es siempre procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz”.¹²⁵

k) Régimen Fiscal.

“La mayoría de los organismos descentralizados, por las actividades propias de su objeto, están exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales”.¹²⁶

3.3.1 LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS COMO AUTORIDAD.

Ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni la Ley de Amparos dan una definición del término “autoridad”. Es la Suprema Corte de Justicia la que a través de Jurisprudencias explica que debemos entender por autoridad fundamentalmente para los efectos del Juicio de Amparo.

El artículo 5 fracción II de la Ley de Amparo refiere textualmente “Es autoridad responsable la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas”. En este Artículo no se contiene propiamente una definición de autoridad, sino un concepto legal del que se desprenden dos clases de autoridades: ordenadoras y ejecutoras.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que por autoridad para los efectos del juicio de amparo debía entenderse: “Todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos por el hechos de ser pública la fuerza de que disponen”. *

¹²⁵ Miguel Acosta Romero, Teoría General... Op. Cit., p. 526.

¹²⁶ Loc. Cit.

* Jurisprudencia: Apéndice 1975, octava parte, Pleno y Salas, Tesis 53, Página 98.

La anterior jurisprudencia, dejó fuera a un gran sector de órganos, de instituciones, y de entes que en nuestro país tiene un poder real sobre las personas y las cosas. Como ejemplo claro de ellos tenemos a los organismos públicos descentralizados respecto de los cuales, el Poder Judicial Federal argumentó que por tener personalidad jurídica propia y patrimonio propio, no son órganos del Estado y sus actos no pueden ser considerados como de autoridad.

El anterior criterio puede apreciarse de diferentes tesis jurisprudenciales dictadas por la Suprema Corte de Justicia respecto de los Transportes Eléctricos del Distrito Federal así como la Comisión Federal de Electricidad. En ambos casos se desconoce a dichos organismos descentralizados como autoridades para los efectos del amparo.

TRANSPORTES ELÉCTRICOS DEL DISTRITO FEDERAL, SERVICIO DE. NO ES AUTORIDAD. Siendo el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal una institución descentralizada, con personalidad jurídica propia, distinta de la del Departamento del Distrito Federal, los actos de su mandatario no pueden ser considerados como de autoridad, por no poderse identificar con los del Estado.

Revisión fiscal 123/67. Central de Fianzas, S.A. 3 de julio de 1967. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Fuente: Seminario Judicial de la Federación. Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo: Tercera Parte, CXXI. Página: 50.

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, corporación pública catalogada dentro de la categoría de persona moral en los términos de la fracción II del Artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, por cuyo carácter particular no puede ser enjuiciada en la vía constitucional de amparo, instituida esencialmente para combatir actos de autoridad que violen garantías individuales, pues su naturaleza queda fuera del concepto de autoridad, al carecer de los atributos de ésta, por no tener imperio para hacer cumplir sus resoluciones. En consecuencia no puede ser demandada a través del

juicio de amparo, ya que éste sólo procede por actos de autoridad que violan garantías individuales, como lo establece a el Artículo 1º fracción I, de la ley de la materia.

Tribunal Colegiado del Quinto Circuito.

Amparo en Revisión 16/78. Héctor Valdivia Ochoa. 15 de mayo de 1978. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro Góngora Pimentel.

Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Instancia: Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. Tomo: 109-114 Sexta Parte. Página: 51.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, al ser considerado en una primera etapa como un organismo descentralizado por servicio con personalidad jurídica propia no era autoridad para los efectos del amparo. En 1944 y para efecto de darle más ejecutabilidad y fuerza al Instituto, el Artículo 135 de la Ley del Seguro Social le otorgó carácter fiscal a las aportaciones, convirtiéndose así el Instituto Mexicano del Seguro Social en un organismo fiscal autónomo. Las anteriores reformas originaron que se considerará al Instituto Mexicano del Seguro Social como autoridad únicamente cuando actuara como organismo fiscal autónomo. La misma regla se aplicó para el Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores.

En febrero de 1997, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación amplió el concepto de autoridad para los efectos del juicio de amparo incluyéndose a los funcionarios de aquellos organismos públicos que con fundamento en la ley emitan actos unilaterales que afecten la esfera jurídica del gobernado. Derivado de lo anterior quedaron incluidos los organismos públicos descentralizados con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no el uso de la fuerza pública.

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario

Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: “AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término ‘autoridades’ para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.”, cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los **organismos descentralizados** y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traduce en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que **el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo**; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

Amparo en revisión 1195/92. Julio Oscar Trasviña Aguilar. 14 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juventino V. Castro Y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó, con el número XXVII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idóneo para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete.

Nota: Esta tesis interrumpe el criterio sustentado en la tesis jurisprudencial número 300, de rubro: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", PUBLICADA EN EL Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1971-1988, Segunda Parte, página 519.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo: V, Febrero de 1997. Tesis: P. XXVII/97. Página: 118.

Como el propio criterio antes citado lo señala, el mismo no puede ser aplicado en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo. Por consiguiente un organismo público descentralizado únicamente podrá considerarse como una autoridad cuando actúe como organismo fiscal autónomo o en aquellos casos en los que emita actos unilaterales a través de los cuales afecte la esfera jurídica de los gobernados sin acudir desde luego a los órganos jurisdiccionales ni actuar en consenso con el gobernado.

De lo anterior podemos concluir que los organismos públicos descentralizados de ninguna forma podrán considerarse como autoridad cuando actúan como uno de los sujetos de la relación laboral, esto es, como empleadores. Ello debido a que dentro de la dinámica de la relación laboral el organismo público descentralizado actúa como cualquier otra persona moral de derecho privado con patrimonio y personalidad jurídica propia que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

3.3.2 LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA.

El artículo 82 de la Constitución Política del Estado de Puebla dispone que la Administración Pública del Estado será centralizada y paraestatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Estado el cuatro de junio de mil novecientos noventa y seis y reformada por decreto de fecha dos de diciembre de mil novecientos noventa y nueve dispone en su Artículo 1º: “La presente ley establece las bases para la organización y el funcionamiento de la Administración Pública del Estatal, Centralizada y Paraestatal.

Las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia y las unidades administrativas que dependan directamente del Gobernador del Estado, integrarán la Administración Pública Centralizada. A estas unidades administrativas de les denominará genéricamente como dependencias.

Los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, los Fideicomisos públicos, las Comisiones y demás órganos de carácter público que funcionen en el Estado, conforman la Administración Pública Paraestatal. A estas unidades administrativas de les denominará genéricamente como entidades.”

El título tercero del ordenamiento antes referido regula en forma específica a la denominada Administración Pública Paraestatal. Para tal efecto, dispone en su artículo 41: “Son entidades de la Administración Pública Paraestatal los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, los Fideicomisos públicos, las Comisiones y demás órganos de carácter público que funcionen en el Estado, creados conforme a lo que dispone el presente título, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.”

Conforme al artículo 42 del mismo ordenamiento, las entidades que integran la Administración Pública Paraestatal son órganos auxiliares de la Administración Pública, las cuales se integrarán por sectores establecidos por el Gobernador del Estado.

En cuanto a su creación, fusión o extinción, el Artículo 43 refiere que el Gobernador del Estado, previo decreto podrá crear, fusionar, suprimir o liquidar, según corresponda empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos, comisiones y demás órganos de carácter público. Para el caso de los organismos descentralizados, mediante Decreto del Congreso del Estado podrán ser creados o extinguidos, a propuesta del Tribunal del Ejecutivo del Estado.

La figura del organismo público descentralizado es definida en el Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla como “Las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por el Artículo 41 de esta Ley, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten, cuyo objeto preponderante sea la prestación de un servicio público o social; la protección, promoción, estudio o divulgación de un asunto de interés público o social, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.

En cuanto a la dirección y administración de los organismos públicos descentralizados, los artículos 51 y 52 del ordenamiento antes citado, refieren que estará a cargo de un órgano de gobierno y un director general. Los directores generales serán designados por el órgano de gobierno a propuesta del Gobernador del Estado.

De lo antes expuesto, se infiere que los organismos públicos descentralizados del Estado de Puebla reciben el mismo tratamiento que los organismos descentralizados a nivel federal, esto es, en ambos casos nos encontramos ante órganos auxiliares de la administración pública con personalidad jurídica y patrimonio propios, diferente al del Estado.

CAPÍTULO IV

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS, SU ESTATUS AL ENCONTRARSE EN EL APARTADO “A” DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

4.1. UBICACIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS EN LA LEGISLACIÓN LABORAL FEDERAL.

El problema de la ubicación de las relaciones de los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados surge en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123.

La fracción XXXI del Apartado “A” del artículo 123 constitucional alude a empresas que sean administradas en forma directa o *descentralizada* por el Gobierno Federal, sin comprender expresamente a los organismos descentralizados. El Apartado “B” de dicho Artículo no hace mención de ellos.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 constitucional, al señalar en el Artículo 1º su ámbito personal de validez, rebasa a la Constitución, mencionando como sujetos de regulación además de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, “a los trabajadores y titulares de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil “Máximo Ávila Camacho” y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.”

Algunos organismos públicos descentralizados como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se rigen por el Apartado “A” del Artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo, lo que corresponde a razones de su forma de creación.

Respecto a los dos primeros organismos citados, encontramos que nacieron antes de la creación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, y por lo tanto sus relaciones laborales se regularon desde su creación por la Ley Federal del Trabajo y por sus respectivos contratos colectivos.

Por lo que hace al Instituto Mexicano del Seguro Social y aun cuando su creación es posterior a la promulgación de la ley federal burocrática (1938), aparentemente no existe razones de fondo que hubiera tenido el legislador para regular las relaciones con los trabajadores, por la Ley Federal del Trabajo.

Acosta Romero, en su obra Derecho Burocrático Mexicano, refiere al respecto: “Parece ser que se argumentó que no era lógico que siendo trabajadores del Seguro Social, las prestaciones médicas, asistenciales, y demás, las prestaba la entonces Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, que no tenía una gama tan amplia de prestaciones como ahora las tiene el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y posiblemente, este argumento fue lo que hizo que, entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y sus trabajadores, rija la Ley Federal del Trabajo.”¹²⁷

Algunos otros organismos descentralizados cuyo régimen laboral se basa en las disposiciones del Apartado “A”, son: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) e Instituto Nacional del Fondo

¹²⁷ Miguel Acosta Romero. Derecho Burocrático...Op. cit.,p. 506.

de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Universidad del Desarrollo del Estado de Puebla (UNIDES).

De manera enunciativa, algunos de los organismos descentralizados que se rigen por el Apartado "B", son: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Instituto Nacional de la Senectud (INSEN), Instituto Nacional indigenista (INI), Pronósticos para la Asistencia Pública, entre otros.

Acosta Romero opina que: "Desde un punto de vista teórico, pudiera afirmarse, siendo los organismos públicos descentralizados parte de la estructura del Gobierno Federal, que están encuadrados dentro de la Administración Pública (LOAPF), que su patrimonio está constituido por bienes que aporta el Estado, y que realizan actividades que competen a éste, la conclusión sería la de que las relaciones con sus trabajadores fueran regidas por el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado."¹²⁸

Sin embargo, autores como Trueba Urbina refieren que: "en las empresas estatales de naturaleza burguesa, la Administración Pública ejerce funciones de lucro como cualquier empresa privada... También las empresas del Estado son unidades de explotación capitalista, por lo que en ellas debe aplicarse el Artículo 123 y la Ley Federal del Trabajo con profundo sentido social."¹²⁹

Lo cierto es que "no existe a la fecha un criterio definido que permita clasificar dentro del Apartado "A" o del Apartado "B" a diversos organismos descentralizados..."¹³⁰

La inseguridad jurídica que prevalece al respecto, es generada incluso por la propia Ley Federal de las Entidades Paraestatales la cual dispone en el Artículo 15 fracción

¹²⁸ Ibid., p. 505.

¹²⁹ Alberto Trueba Urbina, *Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo*, Porrúa, México, 2ª. ed., 1979, tomo I, P. 47.

¹³⁰ Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, *Legislación Federal del Trabajo Burocrático*, Porrúa, México, 34ª. ed., 1995, p. 20.

IX que corresponde a la ley o decreto expedido por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, creando un organismo descentralizado, establecer el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

En consecuencia, el mecanismo que se utiliza para establecer el régimen laboral a los organismos públicos descentralizados, se reduce a la decisión del Presidente de la República en turno, o del Congreso de la Unión, quienes conforme a las circunstancias políticas del momento, ubican en el Apartado que consideran conveniente al organismo que se trate.

Este criterio trae consigo la diferencia de trato a quienes prestan sus servicios en los diversos organismos descentralizados, siendo que en todos los casos hay identidad en cuanto a la naturaleza jurídica del mismo. Lo anterior se traduce objetivamente en que los trabajadores de los organismos públicos descentralizados pueden quedar tutelados por el Apartado “A”, con las ventajas que esto representa, o en el Apartado “B”, con todas las restricciones que esto significa, según se analizó en el capítulo segundo el presente trabajo de investigación.

Ante esta situación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó el quince de enero de mil novecientos noventa y seis, la jurisprudencia 1/1996 la cual declaró inconstitucional el Artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, porque dicho precepto incorpora al régimen del Apartado “B” a los trabajadores de varios organismos descentralizados, sin que se trate de servidores de alguno de los Poderes de la Unión o del Gobierno Federal.

Dada su trascendencia para el presente estudio, a continuación se invoca el rubro de la siguiente jurisprudencia:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1° DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia:
Pleno Tomo: III, Febrero de 1996. Tesis: P./J. 1/96. Página: 52.

4.2 JUSTIFICACIÓN JURÍDICA DE LA UBICACIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS EN EL APARTADO “A” DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

Del análisis sistemático de las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad exclusiva para legislar en materia de trabajo, con apoyo en la última parte de la fracción X del Artículo 73. Al ejercer esta facultad, el órgano legislativo debe sujetarse a los lineamientos precisados en el artículo 123, tanto en el Apartado “A” como en el “B” según se trate, pues de no ser así el ordenamiento emanado de su potestad legislativa estaría viciado de inconstitucionalidad.

Conforme a los preceptos constitucionales antes citados: “El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: A... B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”.

La facultad otorgada al legislador en el Apartado “B” del artículo 123 constitucional es limitativa, puesto que solo lo autoriza para expedir la legislación en materia del trabajo en lo que atañe a los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, de tal manera que si al expedir la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo primero incluyó dentro del régimen de esa ley a los organismos públicos descentralizados y a sus trabajadores, ello implica que el

órgano legislativo se excedió en sus funciones, en virtud de haber expedido un precepto el cual va más allá de la decisión del Constituyente.

Un argumento más para excluir a los organismos descentralizados del Apartado “B” del artículo 123 constitucional lo es el hecho de que los mismos no forman parte del Ejecutivo Federal. El artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

A su vez, el artículo 90 de la propia Constitución, dice: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

Por su parte, los artículos 1, 2, 3 y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone lo siguiente:

“Artículo 1.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.

“Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada: I.- Secretarías de Estado y II.- Departamentos Administrativos”.

“Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: I.- Organismos descentralizados; II.- Empresas de participación estatal”.

“Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: ... (Enumera a todas las Secretarías de Estado y al Departamento del Distrito Federal)”.

Del contenido de los preceptos constitucionales y de las disposiciones legales de carácter secundario anteriormente transcritas, se refiere que jurídicamente no es posible considerar que las entidades paraestatales, formen parte del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que los citados preceptos establecen con precisión que el ejercicio de dicho poder, corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas atribuciones las llevará a cabo a través de las dependencias de la administración pública centralizada, como lo son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos a que se refieren los artículos 2º. y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo que respecta a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, dice: La presente Ley establece las bases para la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Estatal, Centralizada y Paraestatal¹³¹. De igual forma que la Ley Federal, para el despacho de los asuntos que le competan al Gobernador del Estado, éste se auxiliara de las Dependencias y Entidades, con apoyo en la Constitución Política del Estado de Puebla, la Ley de

¹³¹ Artículo 1º. De la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.

Egresos del Estado, a citada Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables¹³².

Asimismo, a nivel Estado de Puebla los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, para el cabal desempeño de sus atribuciones, fomentarán en el ámbito de su competencia, la participación ciudadana en aquellos asuntos de interés público¹³³. Enunciando en su respectivo artículo 17 todas las dependencias que integran la Administración Pública Estatal, las cuales fungen como cabeza de sector de las Entidades Paraestatales de acuerdo al ámbito de su competencia.

Ahora bien, el hecho de que conforme a lo dispuesto en los artículos 90 constitucional y 1º. De la citada ley orgánica, la Administración Pública Federal se organice en centralizada y paraestatal, incluyendo en esta última a los organismos descentralizados, ello no implica que las entidades paraestatales formen parte del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que dichas entidades no tienen por objeto el despacho de los negocios del orden administrativo relacionados con las atribuciones del titular Ejecutivo Federal, sino que en su carácter de unidades auxiliares tienen por finalidad apoyar en la ejecución de los programas de desarrollo establecidos por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a que corresponda el sector dentro del cual se encuentra agrupada cada una de las mencionadas entidades.

El artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confirma lo aseverado en el sentido de que los organismos paraestatales no forman parte del Poder Ejecutivo, ya que entre otras facultades y obligaciones, concede al Presidente de la República la de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, leyes que generalmente, si no en su totalidad,

¹³² *Ibidem*. Artículo 3.

¹³³ *Ibidem*. Artículo 6

tienen carácter coactivo, consecuentemente, el Ejecutivo es una autoridad con imperium , concepto relacionado con el de coacción.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos distingue a los organismos paraestatales del Ejecutivo Federal cuando señala en el artículo 90 “la ley Orgánica que expida el Congreso...definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal”.

El hecho de que los organismos descentralizados no se encuentren enunciados textualmente en la fracción XXXI, inciso b), sub-inciso 1) del Apartado “A” del artículo 123 constitucional no es óbice para considerar que los mismos no se encuentran comprendidos dentro del concepto de empresa descentralizada. Lo anterior en virtud de que actualmente por empresa debe entenderse la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios aunque no sea con fines de lucro.

Al respecto, la Corte ha determinado que el régimen laboral aplicable a las empresas descentralizadas es el previsto por el Apartado “A” del artículo 123 constitucional, debiendo entender como empresa descentralizada tanto a las que tienen por fin la ejecución de actos de comercio, como a las que sin perseguir la obtención de lucro ha sido constituidas para desempeñar un servicio público que ha sido descentralizado por el gobierno federal.

4.2.1 DE ACUERDO CON LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 3 conceptualiza como trabajador a “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 temporales¹³⁴.

Así también, el autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero señala que “se debe considerar como Servidor Público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales¹³⁵.

En ese contexto se puede decir, que los servidores o funcionarios públicos pueden ser catalogados en dos grupos de acuerdo al artículo 123 constitucional. En el apartado B del citado artículo, encontramos a todos aquellos trabajadores que se encuentran al servicio del Estado, que son aquellos denominados como burócratas, los cuales prestan sus servicios en la administración pública centralizada, y sus funciones se encuentran regidas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El otro régimen se encuentra en el apartado A del mismo artículo que es donde se contemplan a las personas que prestan un servicio al Estado, y hace referencia también a su ley reglamentaria que es la Ley Federal del Trabajo, enfocándose a la administración pública paraestatal a que se refiere el artículo 90 constitucional y su ley reglamentaria la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4.2.1.1 LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

Los que integran la planta de la presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requieren aprobación del Ejecutivo Federal.

¹³⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963

¹³⁵ Monserrit Ortiz Soltero, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa; México, 1999, p. 5.

A. En el Poder Ejecutivo, los que laboran en las dependencias y entidades comprometidas por el Apartado B) del artículo 123 constitucional y que desempeñan algunas de las siguientes funciones:

De dirección que implique poder de mando y decisión a nivel de directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento; de inspección, vigilancia y fiscalización, exclusivamente en el nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico exclusivo y permanente; de manejo de fondos y valores con facultad de disposición; de auditoría en el nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico exclusivo y permanente que dependa de las áreas de contraloría o auditoría; de control directo de adquisiciones con facultad de decisión, así como el correspondiente personal de apoyo que ocupe puestos previstos en el presupuesto; de control de ingreso y salida de bienes y valores en almacenes o inventarios; de investigación científica con facultades para determinar el sentido de la investigación; de asesoría y consultoría a los siguientes servidores: secretario, subsecretario, oficial mayor, coordinador general y director general en el gobierno federal, así como su equivalente en las entidades paraestatales; personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares y ayudantías; secretarios, particulares de secretario subsecretario, oficial mayor y director general de las dependencias del Ejecutivo federal y sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente a servir a los funcionarios nombrados por el presidente de la República e integrantes de la presidencia; agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal; agentes de las policías judiciales y miembros de las policías preventivas.

B. En el Poder Legislativo:

- Por lo que toca a la Cámara de Diputados: Oficial Mayor¹³⁶, Director General de Departamento y Oficinas, Tesorero general, Cajero de la Tesorería, Director General de Administración¹³⁷, Oficial Mayor de la Gran Comisión¹³⁸, Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y Director de la Biblioteca del Congreso;
- En lo que corresponde a la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;
- En la Contaduría Mayor de Hacienda: Contador y Subcontador Mayor, Directores y Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Asesores y Secretarios particulares de los funcionarios mencionados¹³⁹.

Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de carrera; y por lo que toca a la de senadores, los miembros del servicio civil de carrera.

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

Así como el Secretario General de Acuerdos, el Subsecretario General de Acuerdos los Secretarios de Estudio y Cuenta, los Secretarios y Subsecretarios de Sala, los Secretarios Auxiliares de Acuerdos, los Actuarios, la persona o personas designadas por su Presidente para auxiliarlos en las funciones administrativas, el

¹³⁶ Denominación actual: Secretario General de la Cámara.

¹³⁷ Denominación actual: Secretario de Servicios Administrativos y Financieros

¹³⁸ Denominación actual: Presidente de la Junta de Coordinación Política

¹³⁹ Las Reformas Constitucionales de 1999 (DOF 30 de julio) se creó la denominada Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, destinada a realizar la función de control externo que corresponde al Poder Legislativo.

Coordinador de Compilación y Sistematización de Tesis, los Directores Generales, los Directores de área, los Subdirectores, los Jefes de Departamento, el personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos de nivel de director general o superior, y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios”.

También los Secretarios Ejecutivos, los Secretarios de Comisiones, los Secretarios Técnicos, los titulares de los órganos, los coordinadores generales, directores generales, directores de área, visitadores, defensores públicos, asesores jurídicos y personal técnico del Instituto Federal de Defensoría Pública, de la Visitaduría Judicial y de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, subdirectores, jefes de departamento, oficiales comunes de parte, el personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos de nivel de director general o superior, cajeros, pagadores y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios”.

D. Miembros del ejército y la armada nacional, con excepción del personal civil de las secretarías de la Defensa Nacional y Marina; personal militarizado o que se militarice legalmente; miembros del servicio exterior mexicano; personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o “galeras” y personas que presten sus servicios mediante contrato civil o que se hallen sujetos al pago de horarios.

4.2.2 OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DE LOS TRABAJADORES EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Se puede definir a las obligaciones de los trabajadores como los deberes jurídicos del trabajador hacia el patrón de cumplir con las prestaciones a que se obliga, derivadas de la relación o contrato de trabajo.

4.2.2.2 OBLIGACIONES.

Se encuentran consagradas en el artículo 134 de la Ley Federal del Trabajo que imperativamente establece:

- I.- Cumplir las disposiciones de las normas de trabajo que les sean aplicables;
- II. Observar las disposiciones contenidas en el reglamento y las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad, salud y medio ambiente de trabajo, así como las que indiquen los patrones para su seguridad y protección personal;
- III.- Desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estarán subordinados en todo lo concerniente al trabajo;
- IV.- Ejecutar el trabajo con la intensidad, cuidado y esmero apropiados y en la forma, tiempo y lugar convenidos;
- V.- Dar aviso inmediato al patrón, salvo caso fortuito o de fuerza mayor, de las causas justificadas que le impidan concurrir a su trabajo;
- VI.- Restituir al patrón los materiales no usados y conservar en buen estado los instrumentos y útiles que les haya dado para el trabajo, no siendo responsables por el deterioro que origine el uso de estos objetos, ni del ocasionado por caso fortuito, fuerza mayor, o por mala calidad o defectuosa construcción;
- VII.- Observar buenas costumbres durante el servicio;
- VIII.- Prestar auxilios en cualquier tiempo que se necesiten, cuando por siniestro o riesgo inminente peligren las personas o los intereses del patrón o de sus compañeros de trabajo;

IX.- Integrar los organismos que establece esta Ley;

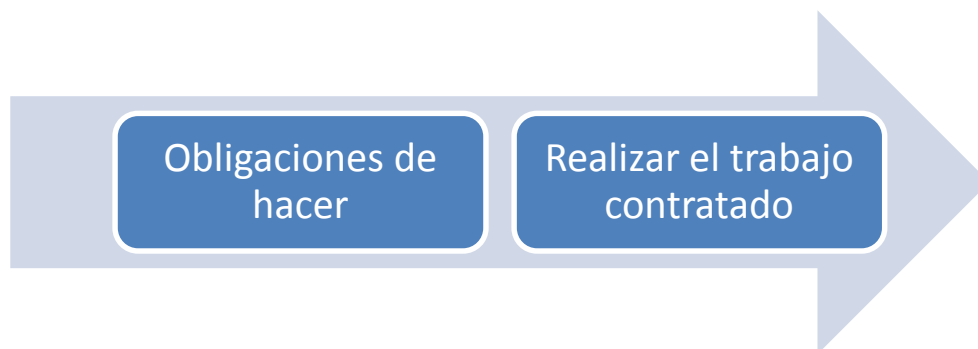
X.- Someterse a los reconocimientos médicos previstos en el reglamento interior y demás normas vigentes en la empresa o establecimiento, para comprobar que no padecen alguna incapacidad o enfermedad de trabajo, contagiosa o incurable;

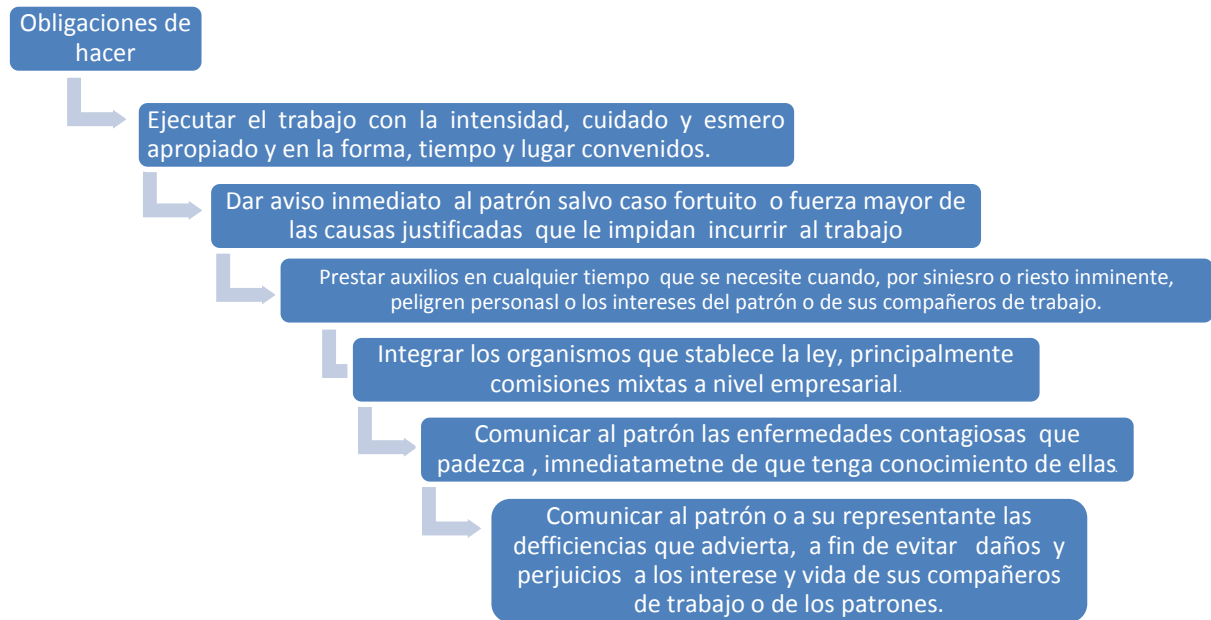
XI. Poner en conocimiento del patrón las enfermedades contagiosas que padezcan, tan pronto como tengan conocimiento de las mismas;

XII. Comunicar al patrón o a su representante las deficiencias que adviertan, a fin de evitar daños o perjuicios a los intereses y vidas de sus compañeros de trabajo o de los patrones; y

XIII. Guardar escrupulosamente los secretos técnicos, comerciales y de fabricación de los productos a cuya elaboración concurren directa o indirectamente, o de los cuales tengan conocimiento por razón del trabajo que desempeñen, así como de los asuntos administrativos reservados, cuya divulgación pueda causar perjuicios a la empresa.

Lo anterior se traduce en obligaciones de dar y hacer, como a continuación se muestra:





Aunado a lo anterior, los trabajadores también tienen el deber de lealtad o fidelidad, que consiste en:

- Guardar los secretos de la empresa.
- Abstención de actos de competencia.
- Trabajar eficientemente.
- Obligación humanitaria de asistencia.
- Obligación de actuar con honestidad.

4.2.2.2 PROHIBICIONES.

De igual forma, el trabajador tiene determinadas prohibiciones que la ley Federal del Trabajo estipula en su artículo 135, que reza:

I. Ejecutar cualquier acto que pueda poner en peligro su propia seguridad, la de sus compañeros de trabajo o la de terceras personas, así como la de los establecimientos o lugares en que el trabajo se desempeñe;

- II. Faltar al trabajo sin causa justificada o sin permiso del patrón;

- III. Substraer de la empresa o establecimiento útiles de trabajo o materia prima o elaborada;

- IV. Presentarse al trabajo en estado de embriaguez;

- V. Presentarse al trabajo bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que exista prescripción médica. Antes de iniciar su servicio, el trabajador deberá poner el hecho en conocimiento del patrón y presentarle la prescripción suscrita por el médico;

- VI. Portar armas de cualquier clase durante las horas de trabajo, salvo que la naturaleza de éste lo exija. Se exceptúan de esta disposición las punzantes y punzo-cortantes que formen parte de las herramientas o útiles propios del trabajo;
- VII. Suspender las labores sin autorización del patrón;

- VIII. Hacer colectas en el establecimiento o lugar de trabajo;

- IX. Usar los útiles y herramientas suministrados por el patrón, para objeto distinto de aquél a que están destinados;

- X. Hacer cualquier clase de propaganda en las horas de trabajo, dentro del establecimiento; y

- XI. Acosar sexualmente a cualquier persona o realizar actos inmorales en los lugares de trabajo.

Independientemente de las prohibiciones enunciadas con antelación, existen otras prohibiciones, tales como:

- A.** Divulgar los secretos técnicos, comerciales y de fabricación, de los productos que elabore la empresa y asuntos administrativos reservados, cuando su divulgación pueda causar perjuicios a la empresa.
- B.** Ejecutar actos que puedan poner en peligro su propia seguridad y las de sus compañeros de trabajo o la de terceras personas, así como la de los establecimientos o lugares en que el trabajo se desempeña.
- C.** Faltar al trabajo, sin causa justificada o sin permiso del patrón.
- D.** Sustraer de la empresa o establecimiento útiles de trabajo o materia prima elaborada.
- E.** Presentarse al trabajo en estado de embriaguez.
- F.** Presentarse al trabajo bajo influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que exista prescripción médica. En todo caso, deberá de poner en conocimiento al patrón.
- G.** Portar armas en el lugar de trabajo, salvo que éste lo exija.
- H.** Suspender las labores sin autorización del patrón.
- I.** Hacer colectas en el establecimiento o lugar de trabajo.
- J.** Usar los útiles y herramientas suministrados por el patrón para objeto distinto de aquél a que están destinados.
- K.** Hacer cualquier clase de propaganda en las horas de trabajo dentro del establecimiento.

4.3. RÉGIMEN LABORAL APLICABLE A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE PUEBLA.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 115 que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

Por su parte, el Artículo 116 constitucional refiere: “El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo... VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias;...”

Conforme a los preceptos constitucionales antes citados, los poderes legislativos de cada entidad federativa se encuentran facultados para expedir leyes que rijan las relaciones de trabajo entre los poderes locales y sus trabajadores, no como una facultad omnímoda, sino sujeta a lo dispuesto por los Artículos 116 fracción VI y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada de fecha veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y ocho aprobó con el número XXVI/1998, la tesis que a continuación se transcribe:

LEYES DEL TRABAJO. LAS LEGISLATURAS LOCALES SÓLO PUEDEN EXPEDIR LEYES REGLAMENTARIAS DEL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo: VII, Abril de 1998. Tesis: P. XXVI/98. Página: 117.

En mérito de lo anteriormente expuesto, Las relaciones laborales de los organismos públicos Descentralizados y sus trabajadores se rigen por el apartado “A” del artículo 123 Constitucional, lo cual encuentra resonancia en lo dispuesto por el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las Legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, que son la Ley Federal del Trabajo respecto del apartado “A”, que comprende a la materia de trabajo en general, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que desarrolla los principios comprendidos en el apartado “B”, fuente del derecho burocrático.

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla publicada en el periódico oficial del Estado de fecha dieciocho de noviembre de mil novecientos sesenta y seis y reformada parcialmente en el año de mil novecientos noventa y cinco, en sus Artículos 1, 2 y 3 dispone lo siguiente:

“Artículo 1. La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes legislativo, 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.**

Los derechos, prerrogativas, atribuciones, obligaciones y responsabilidades previstas por esta ley para el Estado y sus trabajadores, se entenderán establecidos también para los organismos descentralizados a que se refiere el párrafo anterior y para sus trabajadores, con las modalidades que se pacten en los contratos de trabajo respectivos”.

“Artículo 2. Trabajador al Servicio del Estado, es toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros mediante la percepción de un sueldo y en virtud de un nombramiento a su favor legalmente expedido, o por efecto de su inclusión en la lista de raya”.

“Artículo 3. La relación jurídica de trabajo reconocida por ésta ley, se entiende establecida para todos los efectos legales, entre los trabajadores de base del Estado y los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, representados éstos por sus titulares respectivos”.

De los preceptos legales antes transcritos, pueden concluirse primeramente una extralimitación en las facultades propias del legislador poblano al expedir una legislación en materia de trabajo incluyendo dentro del régimen de esa ley a los organismos públicos descentralizados y a sus trabajadores.

Tal y como quedó expuesto en el Apartado 5 del capítulo anterior, los organismos públicos descentralizados estatales son “*órganos auxiliares de la administración pública*”, en consecuencia, al no formar parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado, la legislatura local aun cuando se encuentra facultada para crearlos, no puede determinar el régimen jurídico al que deban someterse sus relaciones laborales.

Al respecto, la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada del catorce de enero del año dos mil aprobó la jurisprudencia 3/2000 que en su rubro dice:

**ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. SI BIEN SON
ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO FORMAN
PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVOS, FEDERAL, ESTATALES
NI MUNICIPAL.**

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tomo: XI, Enero de 2000. Tesis: 2ª./J. 3/2000. Página: 41.

Cabe mencionar que en Estados como Guanajuato, Durango y Tamaulipas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las relaciones laborales en los organismos descentralizados locales deben regularse por lo previsto en el apartado "A" del Artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, hecho que desde luego ya es reconocida de igual forma por el gobierno del Estado de Puebla.

En este sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión privada celebrada el veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y ocho aprobó con el número XXV/1998, la tesis aislada que a continuación se transcribe:

**ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL.
SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO
A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.**

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintitrés de marzo en curso, aprobó, con el número XXV/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

En mérito de lo expuesto, se comenta que aun cuando es cierto que en términos generales, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal y como está previsto en nuestra ley laborista, supuesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción, o sea, en funciones económicas; lo que no sucede tratándose del poder público y de sus empleados, atenta nuestra organización político y social,

porque las funciones encomendadas al Estado, no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objeto de control para la convivencia de los componentes de la sociedad. Por esto no puede afirmarse que exista paridad entre los fenómenos jurídicos derivados del trabajo, cuando interviene por una parte el Estado y sus empleados, y cuando intervienen un patrono y sus trabajadores, y por lo mismo, no puede aceptarse que la jurisprudencia en relación con la suspensión, tratándose de verdaderos contratos de trabajo, haya de regir cuando se trata de trabajadores al servicio del Estado¹⁴⁰.

En relación con los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, se comenta, que 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 1938 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 1960 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

¹⁴⁰ Tesis: Trabajadores al Servicio del Estado. Quinta Época; 4a. Sala; Semanario Judicial de la Federación; Tomo LXXX; p. 1175 (Tesis Aislada)

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 Federal¹⁴¹ y sus leyes reglamentarias a nivel federal y local y aquellos que siguen sujetos a la facultad de libre nombramiento y remoción mencionada¹⁴².

CONCLUSIONES

Es importante establecer que todo acto jurídico causa resultados para las partes que intervienen en él, en base a lo cual el contrato de trabajo celebrado, ya sea de

¹⁴¹ Los Trabajadores de Base. A esta categoría pertenecen, por excepción, todos los servidores públicos no abarcados por la categoría de confianza, conforme a la relación anteriormente formulada.

Los trabajadores de base son inmóviles después de seis meses de servicio, es decir, sólo podrán ser removidos cuando cometan en algunas de las causas de terminación de la relación laboral y previa intervención del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. No obstante lo anterior, no hay que olvidar la existencia de los trabajadores eventuales, provisionales, por tiempo fijo o por obra determinada; así como aquellos que prestan sus servicios por honorarios.

¹⁴² 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. Novena Época; 2a. Sala; Semanario Judicial Federal y su Gaceta; Tomo VII, Mayo de 1998; p. 581 (Jurisprudencia).

modo formal, verbal o de cualquier otra forma, habiéndose demostrado la relación laboral entre el patrón y el trabajador, crea derechos y obligaciones para ambas partes.

En ese tenor y con el carácter de empleador (patrón) los organismos públicos descentralizados, son entidades creadas por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propio, siendo de creación federal, estatal o municipal, que constituyen unidades auxiliares de la administración pública que tiene por finalidad intervenir en determinado proceso productivo o prestar un servicio público.

Ahora bien, para prestar el servicio público de que se trate, se ve obligado a contratar a las personas que colaboraran con él. Estos trabajadores son denominados de confianza, pues realizan funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tenga carácter general, o bien, trabajos personales del patrón dentro de la Entidad Paraestatal u Organismo Descentralizado.

A pesar de que estos trabajadores se encuentran catalogados dentro del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pueden ser sujetos de Responsabilidades por considerárseles también servidores públicos, estas responsabilidades puede ser administrativa, política, laboral, civil y penal; por lo anterior, es procedente comentar que de acuerdo a la naturaleza de la infracción se determina el tipo de proceso, autoridad, sanción o ley aplicable a cada caso concreto, es decir, para cada tipo de responsabilidad se establecen los procedimientos respectivos, por lo que el servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades, y como consecuencia es susceptible de ser sancionado en diversas vías y con diferentes sanciones.

De lo anterior, podría colegirse que los organismo descentralizados, forman parte de la estructura del gobierno (federal o estatal), y por lo tanto, encuadrados dentro de la Administración pública, que su patrimonio está constituido por bienes que aporta el Estado, y que realiza actividades que competen a éste último. Por

añadida las relaciones con sus trabajadores deberían ser regidas por el apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, o su homóloga Estatal, no obstante, dicha relación laboral no ocurre de esta forma.

Por lo anteriormente expuesto, se manifiesta:

1. El Servidor público al servicio del Estado de Puebla es considerado trabajador de confianza.
2. Las categorías de trabajador de confianza no se determinan en el nombramiento, sino por las funciones que realiza.
3. Los trabajadores de confianza carecen del beneficio de la inamovilidad, lo que permite que estos no gocen de estabilidad laboral. Además La ley burocrática Federal o Estatal no son claras en el sentido de los requisitos que se tienen que cubrir para adquirir la inamovilidad.
4. La disposición constitucional no excluye expresamente a los trabajadores de Confianza sino que esta exclusión se realiza por el artículo 8 de la Ley Burocrática Federal y Estatal, respectivamente.
5. Las garantías laborales de los trabajadores de los organismos públicos descentralizados se encuentran previstas y salvaguardadas en la Ley Federal del Trabajo.

PROPUESTA

A efecto de otorgar certeza jurídica a los servidores públicos dentro de los cuales se ubican también los trabajadores de confianza se sugiere dar mayor claridad a lo expuesto en el capítulo II “Procedimientos Administrativos y Sanciones” de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, toda vez que este documento está redactado en forma general, tal y como se observa en lo dispuesto por el artículo 53 del ordenamiento legal en cita, que dice:

“La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia, salvo las relativas a las quejas contra servidores municipales, que serán dictadas por los Ayuntamientos respectivos”.

El procedimiento que se prevé en el este capítulo sólo abarca los siguientes aspectos:

1. Competencia.
2. Respeto a la formulación de quejas y denuncias.
3. El tipo de sanciones por responsabilidad administrativa.
4. Las reglas a seguir para la imposición y ejecución de las sanciones.
5. Procedencia del recurso de revocación.
6. Prescripción (sin especificar que se considera falta grave).
7. La obligación de presentar la declaración de situación patrimonial.

Por lo tanto, es importante determinar en la ley en comento las normas y procedimientos a que hace referencia el citado artículo 53, a efecto de que el probable responsable del acto u omisión que constituye la responsabilidad administrativa tenga pleno conocimiento de las acciones que puede emprender en su defensa (tramitación del procedimiento, impedimentos, excusas y recusaciones, términos y plazos, notificaciones, culminación del procedimiento, etc), y evitar caer en la indefensión de sus derechos.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA:

1. Acosta Romero, Miguel, (1999), "Derecho Burocrático Mexicano", México, D.F., Editorial Porrúa.
2. Acosta Romero, Miguel, (1995) "Teoría General del Derecho Administrativo", México, D.F., Editorial Porrúa.
3. Buen Lozano, Néstor de. (2002). "Derecho del Trabajo", 15ª ed., México, Porrúa, (II vols.)
4. Briceño Ruiz, Alberto, (1993) "Derecho Individual del Trabajo", México, D.F., Editorial Harla.
5. Cavazos Flores, Baltasar, Baltasar Cavazos Chena, y Guillermo Cavazos Chena. (2010). "Ley Federal del Trabajo, tematizada y sistematizada". México. Editorial: Trillas.
6. Climent Beltrán, Juan B, (1989) "Elementos de Derecho Procesal del Trabajo", México, D.F., Editorial Esfinge.
7. Cortes, Hernán, (1994) "Cartas de Relación", México, D.F., Editorial Porrúa.
8. Cueva, Mario de la. (2005). "El nuevo derecho mexicano del trabajo: historia, principios fundamentales, derecho individual y trabajos especiales". 20ª ed., México, Porrúa.

9. Dávalos, José, (2000) "Derecho Individual del Trabajo", México, D.F., Editorial Porrúa.
10. Dávalos, José, (1991) "Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo", México, D.F., Editorial Porrúa.
11. De Buen Lozano, Néstor, (1993) "Derecho del Trabajo", Tomo I, México, D.F., Editorial Porrúa.
12. De Buen Lozano, Néstor, (1994) "Derecho del Trabajo", Tomo II, México, D.F., Editorial Porrúa.
13. De Buen Lozano, Néstor y otros, (1999) "Trabajadores del Estado en Ibero América", México, D.F., Editorial Porrúa.
14. De la Cueva, Mario, (1966) "Derecho Mexicano del Trabajo". Tomo II, México, D.F., Editorial Porrúa.
15. De la Cueva, Mario, (1993) "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". Tomo I, México, D.F., Editorial Porrúa.
16. De la Cueva, Mario, (1995) "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Tomo II, México, D.F., Editorial Porrúa.
17. Delgadillo Gutiérrez, Luis H, (1997) "Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso", México, D.F., Editorial Limusa.

18. "Diccionario Jurídico", (2000), México, D.F., Editorial Desarrollo jurídico.
19. El Debate de la Constitución de 1857, (1994) "Comité de Asuntos Editoriales de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados", México, D.F.
20. Esquivel Obregón, (1984) "Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México", México D.F., Editorial Porrúa.
21. Fraga. Gabino, (1996) "Derecho Administrativo", México, D.F., Editorial Porrúa.
22. Galindo Camacho, Miguel, (2000) "Teoría de la Administración Pública", México, D.F., Editorial Porrúa.
23. Guerrero, Euquerio, (1998) "Manual de Derecho del Trabajo", México, D.F., Editorial Porrúa.
24. Hernández Sampieri Roberto, (2003) "Metodología de la Investigación", México, D.F., Editorial Mc. Graw. Hill.
25. Lastra Lastra, José Manuel, (1999) "Derecho Sindical", México, D.F., Editorial Porrúa.
26. Lemus Raya, Patricia. (2009). "Derecho del Trabajo". México, Cengage Learning.
27. Reynoso Castillo, Carlos, (1999) "Curso de Derecho Burocrático", México, D.F., Editorial Porrúa.

28. Rojas Caballero, Ariel A, (1996) "Visión Panorámica de la Historia del Derecho Mexicano", México, D.F., Revista Centro Universitario México.
29. Tena Ramírez, Felipe, (1992) "Leyes Fundamentales de México", México, D.F., Editorial Porrúa.
30. Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge, (1995) "Legislación federal del Trabajo Burocrático", México, D.F., Editorial Porrúa.
31. Trueba Urbina, Alberto, (1979) "Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo", México, D.F., Editorial Porrúa.
32. Trueba Urbina, Alberto, (1981) "Nuevo Derecho del Trabajo", México, D.F., Editorial Porrúa.

LEGISLACIÓN.

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2014). México, D.F., Editorial Porrúa.
- *Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948
- *Ley Federal del Trabajo (vigente).
- * Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- *Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos.
- *Ley Federal de Entidades Paraestatales
- *Ley del Seguro Social
- *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

- *Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de Puebla.
- *Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Puebla.
- *Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado (Puebla)
- *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla
- *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.

LEGISLACIÓN CONSULTADA EN:

- * <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/>
- * www.ojp.puebla.gob.mx
- *www.ordenjuridico.gob.mx
- *www.diputados.gob.mx
- *www.congresopuebla.gob.mx
- *www.stps.gob.mx

JURISPRUDENCIAS.

- *Jurisprudencias, (2014) www.scjn.gob/consultas.
- *Tesis jurisprudenciales sobre el tema.