

UNIVERSIDAD LATINA, S. C.

**CLAVE DE INCORPORACIÓN U.N.A.M. 3344.
FACULTAD DE DERECHO**

**"LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS
CATÁLOGOS DE PUESTOS DEL GOBIERNO
FEDERAL"**

T E S I S
**QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO
DE LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:
TANIA LÓPEZ BARRERA**

**ASESOR DE TESIS:
MTRO. JOSÉ AURELIO ZALDIVAR VÁZQUEZ**

JULIO, 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO UNO	1
ANTECEDENTES DEL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO	
1.1. ANTECEDENTES.	2
1.1.1. MOVIMIENTOS SOCIALES PREVIOS AL REVOLUCIONARIO MEXICANO.	5
1.1.2. MOVIMIENTOS SOCIALES POSTERIORES A LA CONSUMACIÓN DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA.	10
1.2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN MATERIA DE TRABAJADORES DEL SERVICIO PÚBLICO.	14
1.2.1. ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN.	20
1.2.2. INCLUSIÓN DEL APARTADO 'B' DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL DÍA 5 DE DICIEMBRE DE 1960).	24
1.2.3. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.	28

CAPÍTULO DOS **31**

CONCEPTOS GENERALES

2.1.	BUROCRACIA.	32
2.2.	DERECHO BUROCRÁTICO MEXICANO.	36
2.3.	SUJETOS DE LA RELACIÓN DE TRABAJO EN MÉXICO.	38
2.3.1.	EL TRABAJADOR.	39
2.3.2.	EL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.	41
2.3.2.1.	EL TRABAJADOR DE BASE.	44
2.3.2.2.	EL TRABAJADOR DE CONFIANZA.	45
2.3.3.	EL PATRÓN.	49
2.3.3.1.	EL ESTADO EN SU CALIDAD DE PATRÓN.	49
2.3.3.2.	EL REPRESENTANTE DEL PATRÓN.	50
2.4.	EL NOMBRAMIENTO.	51
2.5.	INAMOVILIDAD.	54
2.6.	CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.	55

CAPÍTULO TRES **57**

DERECHO CONSTITUCIONAL

3.1.	LA CONSTITUCIÓN.	58
3.2.	CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN.	59
3.3.	SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.	60
3.4.	CREACIÓN DE LEYES.	67
3.4.1.	CÁMARA DE ORIGEN.	69

3.4.2. GACETA PARLAMENTARIA.	69
3.4.3. DICTAMEN.	70
3.4.4. DISCUSIÓN.	71
3.4.5. VOTACIÓN.	71
3.4.6. CÁMARA REVISORA.	72
3.4.7. PROMULGACIÓN.	73
3.4.8. PUBLIACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.	74
3.4.9. INICIACIÓN DE LA VIGENCIA.	75
3.5. LA FINALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN.	77
3.6. CONSTITUCIONALIDAD.	78
3.7. INCONSTITUCIONALIDAD.	79
3.7.1. DIFERENCIA ENTRE CONSTITUCIONALIDAD, INCONSTITUCIONALIDAD Y ANTICONSTITUCIONALIDAD.	80
3.7.2. LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.	84
3.8. LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS.	87
CAPÍTULO CUATRO	89
CATÁLOGOS DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL	
4.1. CONCEPTO DE CATÁLOGOS DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL.	90
4.2. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL.	91
4.3. FUNCIÓN DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL.	100

4.4. NATURALEZA DEL CATÁLOGO DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL.	102
4.5. ALCANCE Y VALOR JURÍDICO PROBATORIO QUE SE LES OTORGA A LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL.	103
4.6. AUTORIDADES FACULTADOS PARA LA CREACIÓN DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL Y SU FUNDAMENTO.	105
CAPÍTULO CINCO	108
LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL	
5.1. EL POR QUÉ LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL SON INCONSTITUCIONALES.	109
CONCLUSIONES	123
BIBLIOGRAFÍA	125

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto explicar el por qué de la inconstitucionalidad de los denominados Catálogos de Puestos del Gobierno Federal, ya que en la actualidad, a través de la práctica del litigio laboral, en múltiples ocasiones, se han tomado estos como base esencial para que la autoridad laboral arribe a sus resoluciones, lo que no resulta apegado a derecho si tomamos en consideración que el origen de los mismos no deviene de nuestra Ley Suprema; en otras palabras:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, fracción XIV establece claramente que la Ley determinará cuáles serán los cargos o puestos que serán considerados como de confianza, en atención a las funciones, razón por la cual la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 5º y obedeciendo a lo preceptuado por el antes aludido artículo 123, determina específicamente cuáles serán esos puestos, así como las actividades que deben ser consideradas como tales.

Sin embargo, tanto el mismo artículo 5º como el diverso precepto legal 20 de la misma Ley Burocrática, contrario a lo que dispone la Constitución, establecen:

Primero, y por lo que hace al 5º, en su fracción II, establece que serán trabajadores de confianza: "En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, **que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de...**"

Lo cual nos conduce, o bien, nos da apertura al diverso numeral 20 de la misma Ley citada, el cual en su contenido ha establecido **que dicha clasificación**

se hará conforme a lo que disponen los propios catálogos que establezcan las entidades dentro de su régimen interno.

Por tanto y tomando como base la idea anterior, resultan inconstitucionales los artículo 5 y 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que resulta inconstitucional que se ordene en los numerales en cita la clasificación de puestos en catálogos que han de ser elaborados por los titulares de las dependencias y los sindicatos respectivos, por ende también el artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado resulta a todas luces inconstitucional si se toma en cuenta que en el artículo 5º de la misma Ley en cita ya se establecen de manera clara y específica cuales serán los puestos y actividades de confianza.

A mayor comprensión de lo anterior, me permito citar el contenido del artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual es del literal siguiente:

"Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, **que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley** sean de:

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b).- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c).- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d).- Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

e).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III.- En el Poder Legislativo:

A. En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera.

B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores,

Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

C. En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarías Privadas.

Con independencia del nombramiento expedido, en todos los casos a que se refiere esta fracción, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.

d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las áreas de Auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la Cámara de Diputados con facultades para tomar decisiones sobre las

adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de la Cámara de Diputados con tales características.

f) En almacén e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios;

g) Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.

IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas."

Del artículo en cita claramente se desprende que en el mismo han quedado asentados y detallados los cargos y actividades que deberán ser consideradas como de confianza, así mismo se observa que con tal disposición se obedece a lo que ordena el artículo 123 fracción XIV de la Constitución, por lo que se evidencia que al existir una clasificación expresamente señalada de los cargos de confianza, no existe razón para la existencia del multicitado artículo 20 de la Ley Burocrática, dado que no es posible que si la misma Ley clasifica, exista entonces otro precepto que pase por encima de lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley citada para así conseguir una "extensión" de puestos y actividades de confianza.

En efecto, los artículos 5 y 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, resultan inconstitucionales, por contravenir la fracción XIV, del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que la "Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza.", lo que significa que el legislador federal al momento de redactar los artículos 5 y 20 de la Ley Burocrática, actuó con exceso en relación al propio texto de la Constitución Federal, en el sentido de que el

legislador no puede dejar en manos de los titulares de las dependencias y de los sindicatos respectivos, la clasificación de los empleados, y mucho menos para determinar si son de base o de confianza, cuando es la ley la única que puede establecer la clasificación de empleados de confianza. Admitir lo contrario implica injusticias y sobre todo un exceso al propio dispositivo constitucional, como se demostrará a lo largo del presente trabajo, que por el momento y a grandes rasgos se explica a través del siguiente silogismo:

Partiendo de que el artículo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en lo que interesa lo siguiente:

"El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juego con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir leyes del trabajo reglamentaria del artículo 123;..."

El numeral 123 Constitucional, en lo relativo prevé:

"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley. El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo las cuales regirán:

A...

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

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

Por su parte la Ley Reglamentaria del Apartado B, del artículo 123 Constitucional, en lo conducente al artículo 5º, dispone lo siguiente:

"Son trabajadores de confianza:

I...

II. En el Poder ejecutivo los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado B del artículo 123 constitucional, **que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean** de: (...)"

En tanto que el actualmente reformado numeral 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece lo siguiente:

"Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, el cual deberá contener los Catálogos de Puestos que definan los órganos competentes de cada uno de los Poderes y del Gobierno del Distrito Federal. Los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de esta Ley se clasificarán conforme a sus propios catálogos que establezcan dentro de su régimen interno. En la formulación, aplicación y actualización de los Catálogos de puestos, participarán conjuntamente los titulares o los representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos, en los temas que les sean aplicables."

En efecto, de una interpretación clara, armónica y sistemática que se realice de la fracción XIV, del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Federal, se puede llegar a la conclusión de que la Ley suprema establece que única y exclusivamente la Ley determinará cuáles son los puestos que van a ser considerados de confianza.

En ese contexto, la Ley Reglamentaria del apartado B, del artículo 123 Constitucional, claramente determina en el artículo 5º, qué funciones van a ser consideradas como de confianza y sobre todo a qué nivel de puesto.

En ese sentido, no es apegado al texto de la fracción XIV, del apartado B, del artículo 123 Constitucional, el que se deje en manos de los titulares de las dependencias y los sindicatos la clasificación de qué puestos van a ser considerados como de confianza, tal y como lo refieren los artículos 5 y 20 de la Ley Burocrática, al establecer que serán considerados como de confianza aquellas personas que desempeñen funciones que conforme a los Catálogos de Puestos sean de confianza, ya que la Ley Reglamentaria expresamente determina cuáles puestos han de ser considerados como de confianza, y no puede dejar en manos de terceros una decisión secundaria para determinar tal carácter; es decir, si son o no de confianza, lo que implica un desacato al mandato constitucional en el sentido de que la Ley es la única que va a decidir qué puestos van a ser considerados como de confianza.

Por esa razón es que el Legislador únicamente puede y debe legislar ordenamientos para determinar si un puesto es de confianza o no, porque así la propia disposición constitucional lo permite, y cualquier exceso a este sentido resulta conculcatoria de garantías; esto es, el legislador es el único facultado para crear leyes de trabajo en la que se establezca qué puestos han de ser considerados como de confianza y no puede delegar esa facultad a los titulares de las dependencias conjuntamente con los sindicatos respecto de una nueva clasificación, porque se reitera que la clasificación de confianza ya está determinada por la Ley con base al mandato Constitucional.

En ese contexto, nos preguntamos por qué debemos dejar en manos de un catálogo la clasificación de empleados de confianza cuando del texto de la Constitución claramente establece que será la Ley quien haga dicha clasificación.

De lo anotado con antelación, se debe dejar en claro que en uso de la facultad para legislar en materia de Trabajo, el Congreso de la Unión creó y aprobó los ordenamientos 5 y 20 del Código Burocrático; sin embargo, cayó en exceso al momento de establecer los lineamientos que debían contener las

hipótesis de los numerales en cita, debido a que no se tomó en consideración lo que establecía la fracción XIV, del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Federal, en el sentido de que es la Ley quien puede definir qué puestos van a ser considerados de confianza, lo que conduce a calificarlos de inconstitucionales porque se encuentran en contravención con el dispositivo Legal en mención, ya que no se puede ordenar se realice una nueva clasificación de puestos y mucho menos dejarlos en manos y al libre arbitrio de los titulares y sindicatos la clasificación de puestos.

En ese contexto, los Catálogos que en su caso lleguen a elaborar los titulares y los sindicatos no tiene una fuerza coercible porque su creación no tiene una base constitucional que autorice su nacimiento y mucho menos tienen la facultad de reglamentar en términos del artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para poderlos crear.

No se debe pasar por alto que si bien es cierto que el Catálogo General de Puestos no es un documento necesariamente decisivo para resolver a qué grupo pertenece un trabajador; también lo es que los sindicatos y los titulares de las dependencias no tiene facultad alguna para hacer una distinción posterior, ya que no es el Catálogo, sino la Ley, la única que puede clasificar un puesto como de confianza, es por ello que como se estableció en el texto de la Constitución Federal, no se necesita el supuesto catálogo de puestos para determinar a qué grupo pertenece un trabajador, además de que el Catálogo de Puestos no tiene algún sustento Constitucional que autorice su creación y funcionamiento.

En otras palabras, si el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado claramente establece y clasifica cuáles serán los puestos y funciones que serán considerados como de confianza, resulta innecesario otro artículo que permita la clasificación de otros puestos y funciones diversas a las ya señaladas por el artículo 5º, como es el caso del numeral 20 de la misma Ley,

dada la intención de atender a las necesidades internas de cada entidad o dependencia. De ahí que el contenido del artículo 20 referido sea inconstitucional.

Inconstitucional en atención a lo dispuesto por el artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que del mismo se observa el otorgamiento de facultades al Congreso para expedir las leyes, por tanto es el Congreso el único facultado para dicha creación.

Siguiendo el mismo orden de ideas, tenemos que si el referido artículo 73, en su fracción X establece que el Congreso tiene facultad para crear leyes en materia de trabajo, el diverso 123, apartado B, fracción XIV de la misma Ley Suprema, atiende a ello y estipula que la Ley determinará cuáles son los puestos considerados de confianza, por tanto el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado realiza una clara y específica clasificación de cuáles serán los puestos y funciones consideradas de confianza. Lo que hasta el momento es acorde con nuestra Carta Magna; sin embargo, el legislador hace una extensiva facultad legislativa a los titulares y sindicatos para que sean ellos quienes consideren cuáles serán los puestos considerados de confianza, lo que no es acorde con lo dispuesto por el artículo 73 citado, ya que ni los titulares de las dependencias, ni los sindicatos están facultados para crear leyes.

Por tanto nos preguntamos si los titulares y sindicatos tienen esa facultad clasificadora, o bien, por qué el legislador deja en manos de los titulares de las dependencias y sindicatos la función clasificadora de empleados de confianza mediante los denominados Catálogos de puestos del Gobierno Federal, respecto a los puestos de confianza, si la misma Ley Burocrática ya los refiere en su artículo 5º.

Lo cual nos lleva a concluir que por el hecho de que al existir ya una clasificación de los puestos de confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no es dable otorgar valor jurídico alguno a diversa disposición,

como es el caso de los Catálogos, tanto General como Interno de cada entidad, ya que se debe observar primeramente lo dispuesto por la Ley, la que debe prevalecer y tener mayor fuerza o peso sobre los denominados catálogos, de lo contrario nos encontraríamos en una postura de desobediencia e inobservancia al principio denominado Supremacía Jurídica.

En conclusión, el espíritu de la Justicia debe apuntar a evitar disposiciones legales contrarias al pacto fundamental, razón por la que se estima suficiente para declarar inconstitucionales los preceptos aludidos, ya que el Legislador se excede al alcance Constitucional respecto de ordenar una clasificación posterior en un supuesto Catálogo los puestos que han de ser considerados de confianza, máxime que los aludidos Catálogos que refieren los artículos 5 y 20 del Código Burocrático, al no haber sido emitidos por el Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no tienen alcance y mucho menos sustento legal alguno.

En suma, el hecho de que los numerales 5 y 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se ordene una clasificación posterior a la establecida por el artículo 5º respecto a decidir si los puestos son de base o de confianza, resulta contrario a lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción XIV de la Constitución Política, ya que como se ha hecho mención, el legislador no puede delegar su función creadora de leyes a los titulares de las dependencias porque se contraviene lo ordenado por el artículo 73, fracción X de la Constitución Federal.

Es por ello que en el presente trabajo se analizarán y estudiarán a fondo todos y cada uno de los puntos aquí mencionados, a fin de demostrar el tema principal de esta tesis, siendo éste el de la Inconstitucionalidad de los Catálogos de Puestos del Gobierno Federal.

CAPÍTULO UNO

ANTECEDENTES DEL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO

1.1. ANTECEDENTES

Antes de iniciar el capítulo que se pretende abordar, es conveniente considerar que el estudio de los fenómenos jurídicos actuales, en todo caso lleva a concluir que los mismos no surgieron espontáneamente ni son producto de casualidad alguna. La realidad nos muestra que la evolución de la sociedad es paralela a la de su orden jurídico; por ende, es importante en todo estudio jurídico hacer una referencia histórica que agudice la comprensión de la institución legal en estudio. Sensibilizarse en ese aspecto redundará en una comprensión más justificada del ámbito jurídico, lo que significará una percepción humana del derecho, evitándose así una concepción que proyecte al orden normativo como una imposición injustificada.

México, ya erigido como país independiente después del movimiento armado convocado por el cura Miguel Hidalgo, no fue una nación que hubiese visto espontáneamente consolidados los ideales de libertad e igualdad deseados. La realidad fue otra, ya que los esquemas existentes durante toda la época colonial continuaron con su natural inercia histórica, agravada por la precaria situación económica generada por el movimiento armado, siendo consecuentemente afectado el régimen de las relaciones de trabajo, el cual se regía por las Leyes de Indias, las Siete Partidas, la Novísima Recopilación y sus normas complementarias. Tal situación no generó una mejora, sino por el contrario, implicó degradación en virtud de que imperó la crisis en los órdenes político, social y económico. Dichas circunstancias predominaron hasta la llamada Revolución de Ayutla, movimiento que como principal objetivo tuvo derrocar a Antonio López de Santa Ana, que ya se había constituido en dictador. Así Juan Álvarez e Ignacio Comonfort, convocaron al pueblo al Congreso Constituyente que se reunió en la Ciudad de México, durante los años de 1856 y 1857.¹

¹DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Porrúa, México, 1975, pág. 39 y 40.

Del movimiento social descrito surgió la Declaración de los Derechos del Hombre, que implicó el reconocimiento de los derechos de profesión, industria y trabajo, en sus artículos cuarto, quinto y noveno, respectivamente. Este instrumento estaba inmerso en el liberalismo e individualismo propios de la época, al grado de tutelar derechos tales como la proscripción para obligar a prestar trabajos sin consentimiento o sin retribución.²

La Constitución de 1857, de tendencia liberal, rigió el ámbito jurídico mexicano en un ambiente de naturaleza individualista, consignando en su artículo 5º lo siguiente:

“Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro.”³

El régimen jurídico descrito implicó una situación favorable para la desigualdad. Así vemos que el 14 de julio de 1868, los industriales, con el objeto de lograr una rebaja en los sueldos, decretaron un paro que dejó sin trabajo a novecientos trabajadores de seis fábricas del Distrito Federal, quienes recurrieron al Presidente Benito Juárez para obtener la solución de su problema, siendo ignorados por él. Si bien este paro no fue promovido por los obreros, resulta conveniente invocarlo como una muestra de la situación imperante en torno a las vicisitudes del trabajo en aquellos tiempos.

Durante el Gobierno Monárquico de Maximiliano de Habsburgo se experimentó un cambio en esa situación, puesto que como es ya sabido, el

² Ibidem, pág. 40.

³ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I, 10º ed., Porrúa, México, 1997, pág. 275.

Archiduque comulgaba con las ideas liberales, mismas que había asumido de acuerdo a una concepción europea, ordenando así la expedición del Estatuto Provisional del Imperio el día 10 de abril de 1865, disposición que en sus artículos 69 y 70 prohibía los trabajos forzados y gratuitos. Además, previó la temporalidad de la prestación de los servicios y facultó a los padres o tutores para autorizar la realización de trabajos de los menores.⁴

Para noviembre del mismo año de 1865 se expidió la Ley del Trabajo del Imperio, disposición que reguló la capacidad de los campesinos para separarse del trabajo de la finca, jornada de trabajo de sol a sol con dos horas intermedias de reposo, descanso hebdomadario, pago de salario en efectivo, reglamentación de las deudas de los campesinos, libre acceso de los comerciantes a los centros de trabajo, supresión de las cárceles privadas y de los castigos corporales, la construcción de escuelas en las haciendas donde habitaran veinte o más familias, inspección del trabajo, sanciones pecuniarias por el incumplimiento a las normas precedentes, entre otros avanzados dispositivos legales, mismos que, por infortunio histórico, ulteriormente serían abrogados por la República Juarista, sin que la misma haya previsto la posibilidad de suplir tal vacío jurídico, lo cual representa uno de los elementos de cimentación de lo que significaría la evolución del feudalismo en el porfiriato.⁵

Posteriormente, el Código Civil de 1870 reguló la materia laboral, otorgando al contrato de trabajo una naturaleza jurídica distinta al contrato de arrendamiento, lo cual no implicó de manera alguna mejoría substancial de las condiciones de trabajo, puesto que las relaciones laborales continuaban equiparadas a las de naturaleza civil, lo cual era negativo, dándose una notoria desigualdad de las condiciones integrales de los contratantes, lo que incidió en circunstancias desventajosas para el más débil, que en todo caso era el empleado, amén de que las jornadas inhumanas

⁴ Es prudente asentar que el Presidente Benito Juárez, también era de ideología liberal masónica, pero la concepción que en Europa se tenía de liberalismo, era integral.

⁵ DE BUEN LOZANO, Néstor. Op. cit., pág. 41 y 42.

de trabajo, los salarios de hambre y en general la explotación del trabajador siguieron existiendo.⁶

En suma, en las décadas siguientes a la consumación de la Independencia de México, no existió legislación laboral encargada de normar la relación laboral entre patrón y trabajador, y mucho menos se tuvo noción de la existente entre el Estado y sus trabajadores. Lo que sí está fuera de discusión es que la explotación de la clase trabajadora era evidente, agudizándose durante el periodo del porfiriato, que hizo brotar los primeros movimientos sociales que tuvieron como punto culminante la Revolución Mexicana, y a los cuales se hace referencia en el siguiente punto.

1.1.1. MOVIMIENTOS SOCIALES PREVIOS AL REVOLUCIONARIO MEXICANO

La Revolución Mexicana, fue un movimiento que surgió por dos causas: primero, por la desproporcionada distribución de la tierra, la cual era concebida como la principal fuente y muestra de riqueza; y segundo, derivaba de la anterior, consistió en la lucha en contra de la desigualdad social que imperaba a finales del siglo XIX y principios del XX. Es oportuno asentar que el movimiento revolucionario básicamente gravitó sobre cuestiones agrarias, entendidas éstas como la propiedad originaria de la tierra, puesto que, como se ha acertado, el concepto de riqueza era asumido como proporcional a la propiedad territorial. No obstante lo anterior, también el movimiento obrero influyó en la tendencia revolucionaria, por la simple razón de que al trabajador en general le resultaba positivo suponer la existencia de un cambio integral, lo que originó la espontánea generación de manifestaciones obreras.

⁶ Idem.

De entre los conflictos suscitados antes de la Revolución, los más importantes fueron las huelgas de Cananea y Río Blanco. Para tal fin se trata de seguir un orden cronológico de tales hechos, para comprender mejor su evolución.

A mediados de 1906 tuvo lugar uno de los movimientos sociales que sirvieron de detonador al inicio de la Revolución Mexicana, la Huelga de Cananea, la cual se explica a continuación. En Cananea, población del Estado de Sonora, funcionaba la mina Oversight, propiedad de la empresa llamada Cananea Consolidated Copper, Co., que explotaba yacimientos de cobre, y cuyo principal dirigente o administrador era un norteamericano de nombre William Green.⁷

Las minas, a causa de su explotación, eran cada vez más húmedas y profundas, sin contar con ventilación artificial ni sistema de bombeo de agua; los mineros trabajaban casi en la oscuridad, en ambiente caluroso, respirando un aire enrarecido y chapoteando en el agua durante diez horas al día a las órdenes de prepotentes jefes, que en todo caso eran de procedencia norteamericana. Así, para 1906 la situación era insostenible. Los trabajadores, dirigidos por cuatro mineros preparados (Lázaro Gutiérrez de Lara, Manuel M. Dieguez, Esteban Baca Calderón y José María Ibarra) lograron unirse estrechamente para pedir a la empresa la destitución de los capataces inhumanos, un sueldo mínimo para el obrero, jornada de trabajo de ocho horas, el derecho a que el 75% de los trabajadores fueran mexicanos, condiciones más higiénicas de trabajo, capataces con trato humanitario y el derecho para que los mexicanos pudieran ascender según sus aptitudes. Estas peticiones constaron en un documento que el comité de Huelga presentó a la empresa el 1º de junio de 1906.

La empresa respondió que para evitar sentar un precedente no podía remover a ninguno de sus empleados directivos y que no igualaría los salarios porque no eran comparables un trabajador mexicano y uno extranjero. Al ver rechazadas sus

⁷ <http://html.rincondelvago.com/huelga-de-cananea-y-rio-blanco.html>

peticiones, los obreros iniciaron la Huelga el 1º de julio de 1906, en la que se atacó severamente al gobierno del General Díaz.

El Movimiento de Cananea fue una expresión del descontento por el proteccionismo porfirista otorgado al poderoso capitalista, siendo uno de los grandes problemas a los cuales enfrentó Porfirio Díaz. Las consecuencias mediatas de esta huelga consistieron en plasmar en nuestras leyes un contenido histórico, al consagrar la jornada de ocho horas, el principio de igualdad de trato y la exigencia de contratación de mayoría de trabajadores mexicanos.

Otro de los movimientos sociales previos a la Revolución Mexicana, de mayor significado, fue la Huelga de Río Blanco (o quizá sería más apropiado decir la Matanza de Río Blanco), el cual se desarrolló en forma distinta a la Huelga de Cananea, aunque siendo una constante las condiciones infrahumanas en que laboraban los trabajadores.

En cuanto a la Huelga de Río Blanco, tuvo lugar el 7 de enero de 1907, originándose en virtud de que los obreros de Río Blanco trabajaban catorce horas diarias en medio del estruendo de la maquinaria, respirando pelusa y el aire envenenado de las salas de tinte, ganando siete pesos semanales de los que pagaban dos de renta por los cuartuchos en los que tenían que vivir; y de los cinco restantes, la mitad se pagaba en vales contra la tienda de raya.⁸ Los sucesos de Río Blanco se desarrollaron de la siguiente forma:⁹

Los obreros de Río Blanco empezaron a preparar su lucha, organizando en secreto el Círculo de Obreros Libres, comandado por José Neira, el cual sufrió las

⁸ La tienda de raya era un sistema de comercio, que consistía en el establecimiento de locales que expendían los satisfactores inmediatos de los trabajadores, otorgándose crédito a éstos, de manera que sólo podían renunciar a su empleo, cuando hubieran satisfecho su deuda.

⁹ <http://www.kokone.com.mx/tareas/mono/martiresriob.html>

vicisitudes consecuentes al estado social de entonces, siendo reorganizado por José Morales en 1906.

Para contrarrestar la fuerza que los trabajadores textiles estaban obteniendo, los patrones de la Ciudad de Puebla, organizaron una sociedad patronal con el nombre de Centro Industrial Mexicano, al que se adhirieron poco tiempo después los dueños de las fábricas de hilados y tejidos de Veracruz y Tlaxcala. Este fue un organismo de defensa patronal que elaboró un reglamento con cláusulas de contenido adverso a los intereses y dignidad del trabajador, mediante la reducción de salarios, la reimplantación de la jornada de catorce horas y la prohibición de recibir visitas de cualquiera índole. Dicho reglamento fue rechazado por los obreros textiles de toda la zona, viniendo una declaración de huelga general el 4 de diciembre de 1906 en treinta fábricas.

El conflicto fue sometido nuevamente al arbitraje del Presidente Porfirio Díaz, quien dictó un laudo el 4 de enero de 1907, favoreciendo totalmente el interés patronal, ordenando regresar al trabajo el día 7 de enero. Naturalmente el laudo fue rechazado por los obreros, negándose a volver al trabajo, y aunque se presentaron en la fábrica, no entraron a laborar, sino que realizaron un mitin frente a la tienda de raya, saqueándola e incendiándola, tras lo cual se organiza una marcha sobre Nogales y Santa Rosa, donde también saquearon e incendiaron las tiendas de raya, provocando que los obreros de Río Blanco fueron perseguidos por los soldados, resultando asesinada mucha gente, entre las cuales se contaban mujeres y niños.¹⁰

En la década de 1900 a 1910, las ideas de los clubes liberales, primero, y del Partido Liberal Mexicano, después, así como el pensamiento llegado de Europa —el sindicalismo, el anarquismo y el comunismo—, fueron reorientando la dirección de la lucha de las asociaciones obreras. Se sumaron, entonces, muchas asociaciones obreras a los planteamientos reivindicativos propuestos, e incluso sirvieron para las

¹⁰ CONTRERAS, Mario y Jesús TAMAYO. México en el Siglo XX. 1910-1913. UNAM, México, 1983. pág. 17.

acciones de huelga de los mineros de Cananea y Río Blanco en 1906 y 1907, respectivamente. No obstante, las sociedades obreras en general, nunca plantearon un cambio radical de sistema y en muchas ocasiones buscaron al Estado como apoyo y mediación, ubicando a su enemigo en los industriales nacionales y extranjeros.

En el periodo maderista se constituyó la Casa del Obrero Mundial, una agrupación que tenía como fin la búsqueda de mejores condiciones económicas para los trabajadores. Al amparo de esta organización se crearon y se fortalecieron varias uniones de obreros que, en conjunto, se defendieron de las medidas injustas impuestas por los patronos.¹¹

Los obreros vieron en el Movimiento Revolucionario de 1910 la oportunidad de reivindicar sus derechos por lo que, entre 1912 y 1913 se sucedieron en el ambiente laboral una gran cantidad de huelgas. El presidente Francisco I. Madero consideró pertinente que el gobierno sirviera como mediador entre las dos fuerzas, por lo que creó el Departamento del Trabajo.

Las medidas dictadas por la dependencia no fueron del agrado de las mayorías, por lo que Madero propició la creación de otra organización obrera, como alternativa a la ya existente. La Gran Liga Obrera Mexicana, como se llamó a la asociación, permitió la intervención del gobierno en la resolución de los problemas obrero-patronales. El Presidente logró que los empresarios de la industria textil le apoyaran y, así, se concedió a los trabajadores un aumento en el salario mínimo y una jornada laboral de 10 horas.

Así pues, los movimientos sociales que precedieron al estallido de la Revolución Mexicana en 1917, no fueron sino una muestra de la inconformidad de las clases obrera y campesina por la explotación de que eran objeto; de la nula

¹¹ <http://www.milenio.com/monterrey/milenio/firma.asp?id=59733>

protección jurídica a sus derechos; de la actitud represiva del gobierno a cualquier manifestación de inconformidad de los obreros; todo lo cual sin duda apoyada por pensadores de la época como los hermanos Flores Magón que lograron introducir en las clases oprimidas el deseo por revertir tal *status quo* y reivindicar sus derechos. Por ello, como acertadamente lo afirma Miguel Cantón Moller, con las huelgas de Cananea y Río Blanco "...se había dado un nuevo y grave aviso al Gobierno que no supo o no quiso entenderlo; el Secretario de Gobernación declaraba que en el país había paz y tranquilidad; ¡paz en las tumbas y tranquilidad bajo las bayonetas! Estaban puestas las bases para el estallido de la Revolución Mexicana."¹²

1.1.2. MOVIMIENTOS SOCIALES POSTERIORES A LA CONSUMACIÓN DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

De todo lo expuesto se aprecia que la Revolución Mexicana, ya declarada como tal, no implicaba por ese sólo hecho la consumación de los objetivos que la originaron. Más bien sucedió todo lo contrario al confirmarse el triunfo del Maderismo, ya que éste conservó la estructura del anterior régimen, poniéndose de manifiesto su ideología burguesa, reprimiendo al movimiento obrero y campesino que intentaba reagruparse. Ante tal panorama, Emiliano Zapata con la permanente convicción agraria y noble espíritu, formuló su Plan de Ayala, instrumento revolucionario por el cual acusa la traición al movimiento revolucionario en que incurrió Francisco I. Madero, desconociendo su gobierno, propiciándose un ambiente de ingobernabilidad. Posteriormente, el 27 de mayo de 1914, Huerta clausura la 'Casa del Obrero Mundial' y ordena la aprehensión de varios de sus dirigentes.

¹² Ibidem, pág. 19.

Al régimen de Huerta se opusieron tanto los antiguos Porfiristas, como los revolucionarios: los primeros, porque no pudieron ocupar el poder que les hubiese concedido Madero; y los segundos, porque no había esperanzas de que se dieran las reformas sociales y económicas que originaron el movimiento revolucionario. Ante ello, el 26 de marzo de 1913 fue suscrito el Plan de Guadalupe por Venustiano Carranza, junto con sus jefes y cinco oficiales, desconociendo al usurpador y pidiendo la restauración de los poderes legales y el respeto a la Constitución. Al aprobarse el documento en cuestión, se nombró a Venustiano Carranza Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, con la condición de que, derrocado el usurpador, se convertiría en Presidente Interino, y una vez consolidada la paz, convocaría a elecciones generales.¹³

Carranza, una vez que ve consumado el derrocamiento del usurpador Huerta, considera que ha llegado el momento de revisar la Constitución de 1857 y convoca a un Congreso Constituyente para el 1º de diciembre de 1916, en donde se discuten los asuntos laborales, previéndose el artículo 123 como el encargado de regular las relaciones obrero-patronales.

La sesión de clausura del Congreso Constituyente se efectuó el 31 de enero de 1917, entrando en vigor la nueva Constitución el 5 de febrero del mismo año. Cabe señalar que gracias a los progresistas, encabezados por Obregón, fue posible que, a pesar de Venustiano Carranza, se llegara a la formulación del Artículo 123, ya que éste, en muchas ocasiones había reprimido los movimientos obreros, particularmente los de huelga.

Aprobada la Constitución, Venustiano Carranza convocó a elecciones y el 1º de mayo de 1917 protestó el cargo de Presidente de la República, sin obtener aun las condiciones de gobernabilidad por él esperadas, pues quedaba Emiliano Zapata como único y verdadero enemigo del régimen. Entonces Carranza, hombre de

¹³ <http://mx.geocities.com/castanosmx/plgpe.html>

muchos recursos, planeó una trampa contra él a través de Jesús Guajardo, individuo vil y mercenario, la cual culminó con el cobarde y traicionero asesinato de Zapata y su pequeña escolta en el pueblo de Chinameca, Morelos. Así, Carranza segó de golpe la vida del mejor hombre con que contó la Revolución, con una verdadera ideología de justicia, que no participó en la lucha atendiendo sólo a intereses personales, sino porque el campesinado tuviera una vida digna.

En octubre de 1919 se formó, a base de burócratas, el partido Liberal Independiente que lanzó la candidatura de Ignacio Bonillas; pero ya antes se había lanzado Obregón, apoyado por casi todo el Ejército, la mayoría del pueblo y el partido político más fuerte (Partido Liberal Constitucionalista), a los que después se sumó el Partido Laborista, siendo el primer gran partido obrero que hubo en México. También, para este mismo periodo fue candidato Pablo González, pero el más fuerte era Obregón por lo que Carranza, al ver que no podría contra él, salió de la ciudad, siendo asesinado el 21 de mayo de 1920. Su periodo fue terminado por Adolfo de la Huerta, quien logró la rendición de Villa.¹⁴

Como se sabe, el siguiente Presidente de la República fue Álvaro Obregón, quien tomó posesión del cargo el 1º de diciembre de 1920. Fue éste un periodo de intenso trabajo que concluyó normalmente, y el 1º de diciembre de 1924 protestó el cargo el General Plutarco Elías Calles.

El movimiento obrero durante el gobierno de Plutarco Elías Calles estuvo controlado por la Confederación Regional de Obreros de México (CROM) y por el Partido Laborista, a través de una alianza entre los obreros de dicha central mayoritaria y los representantes del gobierno. Además de la CROM participaron otras agrupaciones obreras, algunas relacionadas con los católicos y otras con el Partido Comunista. Aun así, entre 1924 y 1928, se realizaron varias huelgas, la mayoría, debidas a problemas financieros de las empresas: la de los textileros, en

¹⁴ http://www.universidadabierta.edu.mx/SerEst/MCP/Partidos%20Politicospoliticos%20I_archivos/Partidos%20Politicospoliticos.htm

Puebla; de los petroleros, en el Golfo de México; los electricistas y los ferrocarrileros, en Veracruz; y los mineros, en el norte de la república. Casi todas fueron resueltas mediante el diálogo y los arreglos entre los huelguistas y Luis N. Morones (el ex-líder sindical), a quien Calles nombró Secretario de Industria, Comercio y Trabajo.¹⁵

Un problema social que enfrentó el gobierno en este periodo fue la competencia socioeconómica que representaban los chinos en el país, sobre todo en el norte, a donde habían llegado a fines del siglo XIX, logrando acaparar muchos de los trabajos. El gobierno puso en marcha un decreto que permitía crear *'ghettos'* para ellos, junto con otras leyes de segregación racial.

Para el siguiente periodo, Obregón, traicionando los principios de la Revolución, decidió reelegirse y sin ningún opositor, triunfó en desairadas elecciones el 1º de julio de 1928, pero unos días más tarde fue asesinado. A pesar de esto, Calles se impuso y logró acabar su periodo en paz.

Con Obregón muerto, se eligió como presidente provisional a Emilio Portes Gil, quien sólo estuvo un año y tres meses en el poder, pero a pesar de lo corto de su mandato fundó el Partido Nacional Revolucionario, que desde un principio agrupó a los tres sectores mayoritarios del país: el de los campesinos, el de los obreros y el de los llamados trabajadores administrativos, que incluye burócratas y profesionistas.¹⁶

Para el siguiente periodo fue electo Presidente Pascual Ortíz Rubio. Durante su administración se expidió la Ley Federal del Trabajo.¹⁷ Al venir su renuncia, su periodo fue terminado por Abelardo Rodríguez. En esta etapa es cuando se empiezan a establecer las escuelas para los trabajadores a que obliga la fracción XII de la Constitución.

¹⁵ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/14/cnt/cnt3.htm>

¹⁶ <http://www.iih.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc09/9114.html>.

¹⁷ http://www.inep.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=3457

Se consideró que era responsabilidad social del Estado canalizar las luchas de los trabajadores, aunque sus logros debían ser proporcionales a la capacidad económica empresarial. La organización obrera era de suma importancia, pues suponía un elemento básico para la vida política urbana, dado que los obreros estaban ubicados en las ciudades más importantes del país.

De los antecedentes citados podemos notar con claridad que la regulación del trabajo burocrático fue forjada gracias a los movimientos obreros, particularmente de las fábricas, y no a los trabajadores burócratas; es decir, la actividad burocrática no se hizo presente como grupo de presión hacia el poder porque este mismo se los impidió, y postergando los intereses del propio burócrata, se sirvió de él para cohesionar su propio sistema y para, de alguna manera, equilibrarlo.

1.2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN MATERIA DE TRABAJADORES DEL SERVICIO PÚBLICO

Los primeros antecedentes legislativos respecto a los trabajadores al servicio del Estado están íntimamente vinculados con los correspondientes a los obreros en general, sin que ello implique afirmar que siguió el mismo curso, ya que como se explicará oportunamente, la promulgación de la Constitución de 1917, con la consecuente inclusión del artículo 123 Constitucional, no implicó protección a los derechos laborales de los burócratas, por lo cual es dable afirmar que en muchos lapsos antes y después de la Revolución Mexicana, la escasa protección a los trabajadores del Estado se tuvo que entresacar de las disposiciones de la normatividad aplicable al trabajo en general, expedidas en algunos Estados. Por tal razón, se considera importante, antes de citar los antecedentes legislativos del servicio público, hacer referencia brevemente a las disposiciones laborales más significativas, anteriores a 1917.

Antes de la promulgación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en 1938, los trabajadores burocráticos estaban totalmente desprotegidos en cuanto a sus derechos, especialmente en cuanto a su estabilidad en el empleo, ya que:

“...cada renovación del Ejecutivo Federal significaba una remoción general del personal administrativo, el cual no gozaba de ningún derecho para permanecer en sus puestos. Esta situación creaba problemas graves por la necesidad que tenía el personal nuevo de ir conociendo y preparándose en la marcha de los asuntos administrativos. No siempre el personal que llegaba era más apto que el personal que se iba. Se creaban casos de notoria injusticia y grave perjuicio a los servidores públicos.”¹⁸

En el mismo tenor, Euquerio Guerrero agrega:

“En la Ciudad de México, allá por los veintes y los treintas en que el proceso de consolidación posterior al movimiento armado, ocasionaba frecuentes crisis ministeriales, se vio cómo los empleados públicos, a veces hasta los mozos, eran separados de sus puestos sólo por el cambio del Secretario de Estado.”¹⁹

De lo anterior se infiere que la carencia de una normatividad laboral para los trabajadores al servicio del Estado no únicamente le reparaba perjuicios a éstos, en cuanto a no gozar estabilidad en su empleo y protección a sus demás derechos laborales, sino también a la propia funcionalidad del Estado, el cual, por la movilidad constante del aparato burocrático derivada de los vaivenes políticos, no podía tener la continuidad y eficacia en sus acciones.

¹⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. 19ª ed., Porrúa, México, 1998, pág. 403.

¹⁹ GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 19ª ed., Porrúa, México, 1996, pág. 65.

De ahí la importancia de la promulgación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y de las demás disposiciones expedidas con posterioridad para normar la relación laboral entre el Estado y sus burócratas. Sin embargo, antes de adentrarnos al estudio de éstas, se considera conveniente hacer referencia breve y cronológicamente a aquellos primeros intentos de regulación del trabajo burocrático.

A finales del siglo XIX, los trabajadores al servicio del Estado carecían de protección laboral, particularmente con relación a su estabilidad y seguridad social, razón por la cual, tratando de remediar dicha situación, fundaron en 1875 la primera Mutualidad de Empleados Públicos, pero "...sin los alcances de las formadas algunos años después por los obreros, ya que se limita a la protección social, sin acción política alguna."²⁰

En 1896, durante el gobierno porfirista, se expidió la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros para Civiles y Militares, "...donde se señala el derecho a la cuarta parte del sueldo del causante como derecho; se reconocen además derechos a la viuda y a las hijas hasta que se casen o se mueran y a los hijos hasta los veintiún años de edad."²¹ Así, la Ley mencionada, permitió al servidor público y a sus familiares contar con beneficios de seguridad social, aunque no laborales.

Después de la promulgación de dicha Ley, durante un tiempo considerable no hubo ninguna disposición relacionada con los trabajadores al servicio del Estado, lo cual justifica Miguel Cantón diciendo que: "...se les consideraba regidos por el Derecho Administrativo y en consecuencia todas las relaciones de trabajo estaban subordinadas a las disposiciones de este derecho; se normaban por órdenes, memoranda, acuerdos y otras disposiciones similares".²²

²⁰ CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Ed Pac, México, 1991, pág. 71.

²¹ Idem.

²² Idem.

Así, en el artículo 123 de la Constitución de 1917, no se incluyó disposición alguna relativa a la defensa de los derechos de los servidores públicos, argumentándose que era un trabajo distinto al desempeñado por los obreros, y que por lo tanto no tenía cabida, situación que a todas luces nos parece injusta porque los burócratas también desempeñan un trabajo personal subordinado, estando sujetos a condiciones de trabajo y a riesgos que pueden sufrir en el desempeño del mismo, y por lo tanto ameritaban protección legal.

No fue sino hasta 1925 que apareció una organización oficial al servicio de los burócratas, la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro; en 1928 los maestros logran el Seguro Federal del Magisterio, de tipo mutualista.

Sin embargo, la primera expresión a favor de la normatividad del trabajo burocrático se atribuye a Emilio Portes Gil, quien con motivo del estudio del proyecto de la Primera Ley Federal del Trabajo afirmó:

“...el Ejecutivo a mi cargo considera que es de urgente necesidad, y tan urgente como la expedición de éste Código del Trabajo, la de una Ley del Servicio en la que se establezcan claramente los derechos del trabajador al servicio del Estado y que deberá comprender el derecho del trabajo, la calificación de eficiencia, los ascensos por ésta y por servicios prestados, enfermedades, jubilaciones, etc., aunque para expedirla sea necesario reformar la Constitución...”²³

Lo anterior aconteció mucho tiempo después (en 1960), al reformarse el artículo 123 Constitucional, adicionándose el Apartado ‘B’. Así, el Proyecto de Código Federal del Trabajo presentado en julio de 1929 por Emilio Portes Gil, señalaba en su artículo 3º:

“Estarán sujetos a las disposiciones del presente código todos los patronos y trabajadores, inclusive el Estado (la Nación, los Estados y los Municipios),

²³ MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. 2ª ed., PAC, México, 1992, pág 13.

cuando tengan el carácter de patrono. Se considerará que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que puedan ser desempeñados por particulares.”²⁴

Las ideas de Portes Gil fueron retomadas, en forma alguna, en la Ley Federal del Trabajo de 1931, cuyo artículo 2º dispuso: “Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan.”²⁵ De tal precepto se infiere que el vínculo laboral entre los burócratas y el Estado no fue normado en el cuerpo jurídico en cita, sino que ordenaba fuera regulado por leyes del servicio civil, con lo cual se daba a entender a la vez que era considerado un trabajo de naturaleza diversa al regulado por el artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria. Como además no se determinó el órgano competente para expedir tales leyes, los burócratas siguieron padeciendo una incertidumbre jurídica.

Igualmente, la Suprema Corte de Justicia contribuyó a afectar aun más la situación de los trabajadores burócratas al establecer diversos criterios en donde no aceptó la idea del Estado-patrón, es decir, que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo, y que por lo mismo no gozaban de los privilegios previstos por el artículo 123 Constitucional.²⁶

Posteriormente, en septiembre de 1932, el general Abelardo L. Rodríguez, quien siempre mostró interés por los derechos de los trabajadores, dictó un acuerdo en el sentido de que los empleados del Poder Ejecutivo no fueran removidos de su cargo sino por causa justa. Sin embargo, su obra más importante fue la expedición del Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1934, el cual señaló en varios capítulos la forma de su aplicación, a saber:

²⁴ DÁVALOS, José. *Derecho del Trabajo I*. 7ª ed., Porrúa, México, 1997, pág. 447.

²⁵ SERRA ROJAS, Andrés. *Op. cit.*, pág. 403.

²⁶ *Ibidem*, pág. 404.

- El primero relativo a que se aplicaría a todas las personas que desempeñaran cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, que no tuvieran carácter militar, excluyendo a los altos empleados y los de confianza, así como los supernumerarios y los de contrato.
- Creó en el segundo las Comisiones del Servicio Civil que debían funcionar en las Secretarías y Departamentos del Estado y demás dependencias que tendrían funciones muy importantes referidas principalmente a la selección de personal y algunos efectos escalafonarios. Dentro de dichas Comisiones estarían debidamente representados los empleados.
- El tercero señalaba las formas de ingreso al Servicio Civil, las categorías y los casos de preferencias.
- El cuarto estaba referido a las vacaciones, licencias y permisos.
- El quinto consagraba lo concerniente a las recompensas y ascensos.
- El sexto a los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil.
- El séptimo señalaba las sanciones aplicables y la forma para ello.
- El octavo la forma de separación del servicio civil. Cabe mencionar que como entre las causas de esa separación se cita la supresión del cargo en el Presupuesto, también ordenaba que en ese caso se le indemnizará con tres meses de salario y la misma cantidad a sus beneficiarios en el supuesto que la causal fuera la muerte del trabajador.²⁷

²⁷ CANTON MOLLER, Miguel. Op. cit., pág. 72-73.

Con respecto al servicio prestado y la vinculación jurídica, dicho acuerdo sostuvo su carácter administrativo al disponer que:

“...el Estado es el único que debe vigilar que se asegure el interés general y las ventajas de los propios servicios públicos. Correlativamente el sistema reconoce derechos a los trabajadores, que en ningún caso se deberá oponer al interés general. El nombramiento descansa en un acto de soberanía, en la que para nada interviene la voluntad del funcionario.”²⁸

Así, se aprecia que el documento expedido por Abelardo L. Rodríguez constituyó un esfuerzo serio por normar el derecho de los trabajadores, que si bien tuvo una vigencia efímera (hasta el 30 de noviembre de 1934), se significó por ser un antecedente directo del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que fue el primer cuerpo normativo promulgado para regular las relaciones del Estado con sus trabajadores, a cuyo estudio se enfoca el siguiente punto.

1.2.1. ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN

Aunque gracias al artículo 123 de la Constitución de 1917 y a la Ley Federal del Trabajo de 1931, la clase obrera había obtenido una protección de sus derechos laborales, lo cierto es que los trabajadores burocráticos no contaban aun con un ordenamiento que los salvaguardara igualmente. No obstante, durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas se logró presentar ante el Congreso de la Unión una iniciativa de Estatuto para los trabajadores que prestan servicios al poder público.

²⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit., pág. 114.

La Cámara de Origen fue la de Senadores, que recibió la Iniciativa enviada por el Secretario de Gobernación el 23 de noviembre de 1937, turnándola a las Comisiones Unidas 1ª y 2ª de Trabajo y 2ª de Gobernación, las que con fecha 18 de diciembre del mismo año emitieron su dictamen aprobatorio en todos sus términos el 21 de ese mismo mes.

Para los senadores, los trabajadores burocráticos también ameritaban ser protegidos por la ley al igual que los trabajadores en general, no como un favor hecho por el gobierno para ganar adeptos de este importante sector, sino porque desempeñaban un trabajo en la misma forma que aquellos, con la diferencia de prestar sus servicios al Estado. Dicho en otros términos, así como las conquistas obtenidas por los trabajadores gracias a la Revolución Mexicana, y que quedaron plasmados en el artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria no fue una concesión del Estado, sino un derecho ganado con sangre por la clase obrera, en el caso de los burócratas su situación no tenía por que variar sólo por el hecho de estar al servicio del Estado como patrón.

La iniciativa fue aprobada en lo general y sin discusión en lo particular pasó a la Cámara de Diputados, siendo turnado a las Comisiones Unidas de Trabajo, Gobernación y Puntos Constitucionales, que emitió su dictamen el 26 de abril de 1938 con varias modificaciones, el cual fue votado en contra. Por tal razón, un grupo de diputados presentó otro proyecto de estatuto, que fue aprobado en sesión del 28 de junio de 1938 y remitido a la Cámara de Origen para su discusión nuevamente.

En la sesión del Senado de fecha 23 de agosto de 1938 se turnó el proyecto a las Comisiones Unidas 2ª y 3ª de Trabajo y 2ª de Gobernación, el cual después de haberse discutido se dictaminó:

“...en el sentido de desechar las reformas formuladas por los diputados; ratificar la aprobación de fecha 21 de diciembre de 1937 y dar una protección a los que

hubieran sido cesados a partir del 1º de enero de 1938, para ocurrir ante el Tribunal de Arbitraje en demanda, si lo consideraban injusto...”²⁹

Dicho dictamen fue turnado de inmediato con una comisión que hizo entrega personal a la Cámara de Diputados, la cual sin discusión fue aprobada el 6 de septiembre de 1938, pasándose al Ejecutivo para los efectos de la publicación.

De esta forma nació a la vida jurídica el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual fue promulgado el 5 de noviembre de 1938, por el Presidente Lázaro Cárdenas, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año. Dicho instrumento jurídico se dividió en varios capítulos, conformado por un total de ciento quince artículos más doce transitorios, distribuidos en la forma siguiente:

- Disposiciones generales, ocho artículos;
- Derechos y obligaciones de los trabajadores, nueve artículos;
- De las horas de trabajo y de los descansos legales, once artículos;
- De los salarios, doce artículos;
- De las obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente, un artículo con diez incisos;
- De las obligaciones de los trabajadores, un artículo con siete incisos;
- De la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores, un artículo con tres incisos;

²⁹ Ibidem, pág. 76-77.

- De la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores, un artículo con cinco fracciones;
- De la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, con dieciocho artículos;
- De las condiciones generales de trabajo, con tres artículos;
- De las huelgas con siete artículos;
- Del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje, con once artículos;
- De los riesgos y enfermedades profesionales, dos artículos;
- De las prescripciones, seis artículos;
- Del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los trabajadores al servicio del Estado y del procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas, siete artículos;
- De la competencia del Tribunal de Arbitraje y Juntas, siete artículos;
- Del procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y Juntas, dieciséis artículos.³⁰

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión estuvo en vigor tal como fue promulgado por Lázaro Cárdenas, hasta que fue promulgado

³⁰ Ibidem, pág. 76.

uno nuevo el 4 de abril de 1941, por el Presidente Manuel Ávila Camacho, aunque en realidad se trató de una reforma al anterior, pues a decir de Miguel Cantón Moller:

“...el contenido general, la orientación política y social y el contenido jurídico del llamado nuevo Estatuto era enteramente igual al de 1938, con la única salvedad de que se adicionaron nuevos cargos o empleos a los llamados de confianza, es decir, para aquellos servidores públicos a los que en realidad no les es aplicable la protección del Estatuto, ya que pueden ser removidos libremente por los titulares.”³¹

De esta forma, el mérito del referido Estatuto fue el de haber servido para regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, creando los antecedentes y dando lugar a la jurisprudencia relativa, sirviéndose como base para poder elevar a rango constitucional los derechos de la burocracia, al crearse el Apartado ‘B’ del artículo 123 Constitucional, que estudiaremos en el siguiente punto.

1.2.2. INCLUSIÓN DEL APARTADO ‘B’ DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL DÍA 5 DE DICIEMBRE DE 1960)

La existencia del Estatuto de los Trabajadores a los Poderes de la Unión, aunque ciertamente consagró ciertos derechos a favor de los trabajadores burocráticos, no bastaba, puesto que se hacía menester elevar la protección jurídica a nivel constitucional, tal como estaba prevista en el artículo 123 Constitucional. Fue así que el 7 de diciembre de 1959, el Presidente Adolfo López Mateos, como resultado de la presión ejercida por la clase burocrática para que sus relaciones laborales se elevaran a rango constitucional, presentó al Senado de la República

³¹ Ibidem, pág. 77.

una Iniciativa de Ley para adicionar un Apartado 'B' al artículo 123 Constitucional, en la cual destacó lo siguiente:

"...con la preocupación por mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el Informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día 1º de septiembre último me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. Los trabajadores al servicio del Estado por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores."³²

En los considerandos de la Iniciativa se plasmó el hecho de que:

"...se insiste en que los trabajadores al servicio del Estado no se encuentran en las mismas condiciones de los que prestan servicios a la iniciativa privada, ya que estos sirven para producir lucro, mientras que aquellos trabajan para instituciones de interés general y son colaboradores de la función pública, no obstante esa diferencia su trabajo también debe ser tutelado, por lo que se estimaba necesario incluir esos derechos dentro del artículo 123."³³

En la sesión del Senado en que se dio lectura a la Iniciativa en cuestión, intervinieron diversos oradores, cuyos puntos de vista son interesantes citar. En primer término, Abelardo de la Torre Grajales enfatizó que el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, contrariamente a lo que pudieran suponer sus detractores, nunca alteró la paz ni estorbó el funcionamiento

³² NORIEGA CANTU, Alfonso. "A quién corresponde la facultad para legislar". En Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XXVII, Nums. 107-108, (México, diciembre de 1977) pág. 72.

³³ CANTON Moller, Miguel. Op. cit., p. 77.

del Estado, "...y que el reconocimiento de los derechos y los deberes de los servidores públicos sirvió para el progreso y que en la medida en que las prestaciones y los beneficios a los burócratas se robustecían, el rendimiento de éstos era más y mejor logrado..."³⁴ razones por las cuales pidió fuera aprobada la iniciativa.

En suma, se aprecia que los Senadores veían con agrado la Iniciativa de inclusión del Apartado 'B' al artículo 123 Constitucional. Por ello no es de extrañar que al ser turnada la misma a las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Trabajo, éstas hubieran emitido dictamen aprobándola el 10 de diciembre de 1959.

Después fue pasada a la Cámara de Diputados para cumplir el procedimiento constitucional, correspondiendo a las comisiones Segunda de Puntos Constitucionales rendir dictamen el 21 de diciembre de 1959, que se sometió a discusión el día siguiente. En dicho dictamen "...se modificó la fracción IX del Apartado 'B' que se discutía, señalando la posibilidad del trabajador cesado de optar entre la reinstalación o el pago de la indemnización y en la parte inicial suprimió la palabra 'y empleados', en atención a considerar que era suficiente decir trabajadores."³⁵

El Dictamen de mérito fue aprobado en segunda lectura el 23 de diciembre del mismo año, devolviéndose a la Cámara de Senadores para los efectos legales, quienes en sesión del 26 de diciembre de 1959, aprobaron las modificaciones formuladas por los diputados por estimarlas adecuadas, enviando la Iniciativa a las Legislaturas de los Estados para actuar como Constituyente Permanente.

El 8 de septiembre de 1960, la Cámara de Senadores, en su carácter de Cámara de origen, hizo el cómputo de los resultados de las legislaturas locales,

³⁴ Ibidem, pág. 77-78.

³⁵ Ibidem. pág. 78.

declarando aprobada la reforma constitucional, turnando el caso a la de Diputados, que como Cámara revisora, en su sesión del 27 de septiembre de 1960, declaró formalmente reformado el artículo 123 Constitucional, pasando al Ejecutivo para su promulgación, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960. Dicha reforma consistió en agregar 14 fracciones al artículo 123, las que formaron el Apartado 'B' y, consecuentemente, las 31 fracciones que integraban el texto previo a la reforma constituyeron el Apartado 'A'.

De esta manera, merced a la adición del Apartado 'B' al artículo 123, quedó regulada, a nivel constitucional, la relación laboral entre los Poderes de la Unión y de los Territorios Federales y sus trabajadores, destacando los siguientes conceptos:

“Duración de la jornada, el séptimo día, las vacaciones, la estabilidad y protección al salario, las bases para las promociones y ascensos, las garantías en cuanto a la separación injustificada [...] derecho de asociación [...] bases para la seguridad social [...] establece el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, resuelve el conflicto entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, y otorga a los trabajadores de confianza, las medidas de protección al salario y las medidas de seguridad social.”³⁶

De este modo, finalmente los trabajadores burocráticos consiguen que sus derechos laborales sean plasmados en la Ley Fundamental del País, al mismo rango que los demás trabajadores, con lo cual el Estado reconoció dos cosas primordiales: las diferencias entre el trabajo desarrollado por los trabajadores en general y el de los burócratas, que por lo mismo ameritaba ser regulado en forma distinta, lo cual explica la existencia de los Apartados 'A' y 'B' del artículo 123 Constitucional.

No obstante, la normatividad en cuanto al trabajo burocrático aun no quedaba concluida, ya que el artículo segundo transitorio de la reforma que estamos estudiando, ordenó que se expidiera la Ley Reglamentaria del Apartado 'B' del

³⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa, México, 1999, pág. 114.

artículo 123 Constitucional, lo que ocurrió posteriormente (la cual se estudiará en el siguiente punto), continuando mientras tanto en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en lo que no se opusieran a la reforma constitucional de mérito.

1.2.3. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Tal como se ordenó en el artículo Segundo Transitorio de la reforma por la cual se adicionó el Apartado "B" al artículo 123 Constitucional, se elaboró su Ley Reglamentaria, con el nombre de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, siendo promulgada por el Presidente Adolfo López Mateos y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Aunque este ordenamiento fue redactado con mejor técnica que el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, lo cierto es que no tuvo mayores diferencias en cuanto a la protección y prestaciones para los servidores públicos.

Comentando algunas de sus disposiciones más importantes, tenemos que el artículo 2º señaló que la relación jurídica de trabajo se entendía establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio; que en el Poder Legislativo las Directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirían esa relación. Al respecto, Miguel Cantón Moller comenta que:

“...en forma muy clara se está eliminando de la relación laboral a los trabajadores de confianza, ya que es únicamente con los trabajadores de base que se entiende establecida. Pero hay algo aun más grave: se pretende con esta disposición si se interpreta literalmente, que la relación es con el ‘titular de cada

dependencia', lo que permitiría suponer que con el cambio del titular podría terminar tal relación, lo que es absurdo; la realidad es que los titulares, que extienden los nombramientos o los firman o autorizan, solamente están actuando como representantes del Ejecutivo, con quien está establecida la relación, como institución no como persona física, que es precisamente lo que permite legalmente la estabilidad de los trabajadores de base."³⁷

Por otra parte, el propio artículo 2º se refería a los titulares de aquellas instituciones descentralizadas mencionadas en la propia Ley en el artículo 1º, lo que resultaba complicado, pues tenía que agregarse a la relación señalada una nueva organización o modificar la ley para casos tan específicos.

En el artículo 5º se detalló puesto por puesto y en cada institución o tipo de organización, los puestos que son de confianza.

En el artículo 8º se señalaron las exclusiones en la protección de la ley, mencionándose a los trabajadores de confianza, los miembros del Ejército y la Armada Nacional, salvo el personal civil de la industria familiar; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano, así como los que prestaran servicio civil por contrato o por honorarios. Se estableció que el trabajador disfrutaría de un día de descanso por cada seis días de trabajo.³⁸

En el artículo 50 se fijaron como elementos para ascensos escalafonarios, en primer lugar, los conocimientos, en segundo la aptitud y en tercero, la antigüedad; "...en esto se anticipó a la Ley Federal del Trabajo, que no contuvo disposiciones contra el escalafón ciego sino hasta la Ley de 1970, siete años después."³⁹

³⁷ CANTON MOLLER, Miguel. Op. cit., pág. 83.

³⁸ Por acuerdo del Presidente de la República, Luis Echeverría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1972, se determinó que el descanso fuera de dos días por cada cinco de trabajo; asimismo, que debían distribuirse las horas correspondientes al sábado entre los otros cinco días.

³⁹ CANTON MOLLER, Miguel. Op. cit., pág. 85.

Por el momento basta decir, que los antecedentes del Derecho Laboral Burocrático los ubicamos en un contexto distinto al de los trabajadores en general, ya que no surgieron por movimientos sociales o gracias a la Revolución Mexicana, sino más bien estos acontecimientos influyeron en Presidentes de la República y gente preocupada por brindar una verdadera protección a los burócratas, tomando claro está, como punto de referencia la normatividad a nivel constitucional y sustantivo relativa al trabajo en general.

CAPÍTULO DOS

CONCEPTOS GENERALES

2.1. BUROCRACIA

Resulta conveniente que en el presente capítulo se determine con precisión el alcance de los conceptos a utilizarse a lo largo del estudio que se planteará, para que en lo sucesivo se restrinja la posibilidad de ambigüedad terminológica, afán que encuentra plena justificación en un trabajo que como pretensión tiene el vincular aspectos sociales y jurídicos para armonizarlos en un contexto temporal distinto de aquél en que la norma sustantiva surgió, lo cual necesita de un entendimiento conceptual preciso, que sea ajeno a interpretaciones subjetivas o que en razón de la temporalidad hayan adquirido o adquieran otra connotación, máxime que estudios como el presente, son susceptibles de llegar a determinados lectores que al no ser juristas, no encontrarían el sentido pretendido, en virtud de no haber sido iniciados en cuestiones de técnica y terminología jurídica, por ello se justifica plenamente el presente capítulo, aunado a lo cual, es prudente expresar que este estudio fue motivado por el principio que todo esfuerzo jurídico conlleva, es decir, el análisis de figuras legales, para determinar en que grado inciden respecto de los valores objetivos de la justicia. Hecha la anterior observación procederemos a exponer el alcance de los siguientes conceptos propios de la materia en estudio.

El concepto en estudio ha motivado diversas ideas, todas ellas sin apartarse de la base de que se trata de una estructura administrativa y de personal de una organización. En sentido amplio, el vocablo burocracia se puede aplicar a las entidades empresariales, laborales, religiosas, docentes y oficiales mismas que tienen en común la exigencia de abundantes recursos humanos, ordenados según un esquema jerárquico para desempeñar unas tareas especializadas basadas en reglamentos internos. El término se utiliza en sentido estricto, principalmente, al referirse a la Administración pública, teniendo también connotación peyorativa, que denota pérdida de tiempo, ineficacia y papeleo.

Max Weber, el más importante estudioso de la estructura y principios de la burocracia, identificó las siguientes normas básicas fundamentales:

- El funcionariado está organizado como una jerarquía de mandos;
- Los funcionarios son remunerados mediante un sueldo y no reciben gratificaciones por servicios;
- La autoridad de los funcionarios proviene de su cargo y determinada por éste;
- El nombramiento responde a méritos probados, no a recomendaciones;
- Las decisiones se toman de acuerdo con unas reglas estrictas preestablecidas, y;
- Las burocracias actúan mediante la aptitud técnica y mantienen un registro de sus actuaciones.¹

Los postulados contenidos en las ideas de Weber, generaron señalamientos en el sentido de que pocas burocracias encarnan todos estos ideales y que a menudo pueden ser menos eficaces que otros tipos de organización. No obstante, esos seis puntos siguen siendo una guía útil sobre las características y el sentido de la burocracia. Los teóricos weberianos que argumentaron que todas las sociedades modernas se convertirían en Estados burócratas, obligados por la necesidad de converger en un patrón burocrático único, quedaron desmentidos a finales de la década de los 80's por el colapso de las ineficaces economías centralizadas y por la deliberada reducción de la burocracia en algunos estados capitalistas.²

¹ WEBER, Max. Cit. en ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., pág. 17.

² *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2005* © 1993-1997 Microsoft Corporation.

Lo expuesto no obsta para precisar que para los efectos del presente estudio, bastaría con ponderar que el término lingüístico 'burocracia' ha sido objeto de debate respecto de su significado semántico con relación a su aplicación en el ámbito de las relaciones laborales de los servidores públicos, para precisar lo anterior, resulta como método idóneo el desmembrar los elementos etimológicos de la locución 'burocracia', para posteriormente confrontarlo con la concepción general del término y con una selección de los valiosos criterios que al respecto se hayan emitido, para lo cual se requiere en orden lógico procurar el análisis del concepto descrito en los términos siguientes:

Etimológicamente 'burocracia' deriva del anglicismo '*bureaucratie*',³ que a su vez es un fonema compuesto por las partículas '*bureau*' y el sufijo griego '*kratos*', lo que significa, respectivamente, escritorio y autoridad o la autoridad de escritorio,⁴ lo cual denota que se identifica ideológicamente el escritorio o mesa de trabajo, con determinado tipo de individuos, que son aquellos que están investidos de alguna potestad o autoridad, que de manera natural se asume como pública o gubernamental y por ende dignificada de autoridad.

Otra concepción que se puede válidamente analizar, es la semántica que coincide con la concebida por el común de la población respecto del término burocracia, misma que atiende al siguiente orden:

Burocracia.- Importancia excesiva de los empleados públicos; Clase social formada por esos empleados.⁵

Se puede ampliar la connotación vertida con la siguiente definición:

³ Diccionario Etimológico de Lengua Española, Fondo de Cultura Económica. México, 1987, pág. 97.

⁴ Es importante destacar que el análisis etimológico de un fonema, es un método lingüístico que se usa como elemento para determinar el significado de una palabra, en base a su estructura, no debiéndose pretender una interpretación literal ya que evidentemente se incurriría en errores de apreciación respecto del alcance real de las locuciones.

⁵ Diccionario Larrouse Ilustrado, Buenos Aires, Argentina, 1994, pág. 167.

Burocracia: (fr. *bureaucratie*)

- Conjunto de funcionarios públicos.
- Administración pública.
- Influencia excesiva de los funcionarios públicos en los negocios del Estado.
- Exceso de normas y de papeleo que complican o retrasan la resolución de un asunto.⁶

En ese orden, la concepción genérica del término burocracia, responde a la actividad de atención de los asuntos públicos, función que se encomienda a personas físicas, sin que tal concepto prejuzgue jerarquías o calidades, igual criterio es sostenido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al establecer en su artículo 3º un concepto de trabajador, en los términos siguientes:

“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 los trabajadores temporales.”

De tal concepto se puede apreciar que la legislación emite un criterio general de trabajador, resultando válido invocar tal situación en el presente momento, en atención de que trabajador al Servicio del Estado es una célula de la burocracia, asimismo, el concepto descrito, analizado de manera aislada, es aplicable tanto a los trabajadores de base como de confianza, al reputar como trabajador a: “... toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales...”.

⁶ Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2005. Diccionario Actual de la Lengua Española, © Bibliograf, S.A., Barcelona.

La burocracia, es en sí sociológicamente constitutiva de un grupo homogéneo, en razón de que ejerce el poder público del que es titular el Estado, esa actividad redundante por regla general en la prestación de un servicio público, y en casos excepcionales, la realización de funciones que fueron creadas ya sea para generar recursos al Estado o para procurar que éste conserve el control estratégico de determinada actividad, fines estos alcanzados mediante la descentralización, ya que las entidades paraestatales, no siempre proporcionan un servicio público, pero su constitución obedece a la atención de una actividad encaminada a satisfacer cualquiera de los objetivos descritos.

El vocablo burocracia ha sido relacionado con la atención de los trámites públicos, lo cual intrínsecamente ha convertido ese término al igual que burócrata o burocrático, en sinónimos de lánguido, apático, tardío; conjeturas generadas por la popular y anárquica tendencia de cuestionar al que ejerce el poder público.

De los conceptos expuestos, y para efectos del presente estudio, se puede afirmar válidamente, que la burocracia es constitutiva del elemento subjetivo de la relación laboral para la atención de los asuntos relativos al ejercicio de la actividad estatal, en sus tres niveles.

2.2. DERECHO BUROCRÁTICO MEXICANO

Una vez que se ha concluido que la burocracia es el elemento subjetivo de la relación laboral al servicio del Estado, ya sea de manera directa mediante el ejercicio de una potestad gubernamental o la prestación de un servicio público o de manera indirecta mediante la realización de actividades descentralizadas, resulta propio en el presente punto, determinar al elemento normativo, al que genéricamente y con fines prácticos es válido identificarlo como Derecho Burocrático Mexicano. Tal rama del

derecho se integra por las disposiciones legales que regulan la situación laboral de los Trabajadores Públicos al Servicio del Estado.

Las disposiciones del Derecho Burocrático Mexicano, comparten la suerte de los principios rectores del Derecho del Trabajo, salvo las excepciones que la misma Ley en su caso determine, por ejemplo, el caso de los trabajadores de confianza que quedan excluidos del beneficio de diversas prestaciones, así como al margen de algunos de los valores consignados como principios del Derecho del Trabajo, siendo prudente apuntar que ello es en sí constitutivo de una solución simplista que se ha venido dando dentro del singular estilo de organización de la función administrativa a cargo del Estado.

Es de ponderarse que en términos generales, el Derecho Burocrático Mexicano como género, se integra por todas aquellas normas, incluyendo los criterios jurisprudenciales, que con base en el Apartado 'B', del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulan las materias del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la esfera gubernamental centralizado y en algunos casos paraestatal; dentro de un ámbito de aplicación federal, estatal y municipal, consideramos prudente aclarar que el presente capítulo no tiene como fines la exhaustividad por lo que en el contexto de ulteriores capítulos se procederá metódicamente a enunciar y analizar todas y cada una de las fuentes del derecho burocrático, así como su impacto específico en el tema que nos ocupa, bastando por el momento y para los efectos del presente punto, tener presente que el Derecho Burocrático: "Es el conjunto de normas y costumbres que regulan el desempeño del Trabajo y la Seguridad Social en el ámbito del apartado 'B', del artículo 123 de la Constitución Mexicana".⁷

El concepto antes vertido, se puede apreciar que es una propuesta deducida de la ponderación de aspectos generales para concluir un producto determinado,

⁷ ORTIZ ESCOBAR, Rodolfo. Legislación Laboral y Derechos Humanos. Nueva Imagen, 2006, pág. 167.

agregando que al respecto existe pronunciamiento doctrinal, que emanó del Segundo Congreso de Derecho Burocrático llevado a cabo en la Universidad Nacional Autónoma de México del 2 al 5 de septiembre de 1986, y en el que se concluyó que: “Derecho Burocrático es una rama del Derecho Laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (Federación, Estados y Municipios), así como los derechos y obligaciones que de ella surjan.”⁸

2.3. SUJETOS DE LA RELACIÓN DE TRABAJO EN MÉXICO

En términos generales, el Derecho Laboral Mexicano, en sus dos grandes vertientes, es decir, apartados ‘A’ y ‘B’ del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen coincidencia en lo que respecta a uno de los elementos subjetivos de la relación laboral, identificándose por ende el trabajador, que según su actividad será protegido por el apartado ‘A’ o ‘B’ del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por otra parte, se identifica a la persona física o jurídica denominada patrón, en su carácter de titular del ejercicio de mando por detentar el capital, conocido como iniciativa privada y su equivalente a la luz del apartado ‘B’ del artículo 123 constitucional, que es el Estado, por ende, resulta conveniente determinar bajo qué criterios se puede definir la diferencia formal entre los sujetos de la relación laboral, en ambos regímenes, en el entendido de que es cuestionable tal situación y que en el capítulo respectivo del presente estudio será asumido tal tópico, siendo suficiente por el momento, tener conciencia de que los sujetos de la relación laboral son:

⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., pág. 21.

A.- **Trabajador**, en todo caso es una persona física que presta a otra determinada, sus servicios intelectuales o físicos de manera subordinada, calidad que en el artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo para el caso de los trabajadores del sector privado y 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para los trabajadores gubernamentales, se reconoce.

B.- **Patrón**, persona física o moral, titular del derecho a aprovechar la subordinación del o los trabajadores a su mando, en el caso del sector privado; en tratándose del Estado, es patrón cuando es titular de la necesidad de contar con los servicios de los trabajadores y presupuestalmente cuenta con los fondos con los que se les paga el salario respectivo, cuando ya ha surgido la relación laboral, sin que le sea ajena a ésta el factor de la subordinación, misma que es utilizada por el propio Estado a través de sus tres poderes y las distintas entidades, mismas a su vez generan las listas de raya o nóminas de pago con cargo al erario.

2.3.1. EL TRABAJADOR

Trabajador para los efectos de la relación laboral en términos generales y de conformidad con el artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo:

"Es toda persona física que presta a otra física o moral un trabajo personal subordinado, recibiendo como contraprestación, entre otros beneficios, un salario."

El concepto legal invocado y que ha sido reconocido por la legislación vigente, es constitutivo de un avance en lo relativo a su técnica jurídica, puesto que ya ha sido superada la idea de que una persona jurídica o moral fuese considerada como

trabajador, contrariedad que según el criterio Nestor de Buen L. era un problema artificial.⁹

Un elemento constitutivo de la definición de Trabajador, consiste en que el trabajo que realice éste, ha de ser personal y subordinado, ello obedece a la necesidad de seguridad jurídica de determinar específicamente al sujeto que figura como trabajador, y la norma sustantiva que regula esa situación, aclarando que en algunos casos las identidades del patrón y del trabajador han sido justificadamente y excepcionalmente extendidas a personas que de origen no lo eran, como lo es el caso de los efectos del artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo que determina que el patrón de un trabajador que a su vez tiene otros trabajadores será considerado patrón de todos ellos. Otra de las hipótesis en que no se determina con precisión, de origen, la personalidad del patrón, es el caso de la sustitución patronal o subrogación.

En atención a lo expuesto, es conveniente determinar los alcances del término 'personal', y sus efectos. Por definición, no todas las situaciones de prestación de servicios implican la existencia de una relación laboral, en este orden de ideas, se puede afirmar que el carácter de personal de la relación jurídica le atribuye a su vez el carácter de laboral, y consiste en que los servicios sean prestados por un trabajador y no por conducto de otras personas, ya que en ese caso, se estaría en presencia de una relación de naturaleza y materia diversa a la laboral.¹⁰

Ahora bien, el elemento principal de la relación laboral es la 'subordinación', la cual, intrínsecamente implica obediencia jerárquica y será atendido con mayor detalle más adelante.

⁹ DE BUEN, Nestor. Derecho del Trabajo. Porrúa, México, 1997. pág. 489.

¹⁰Ibidem, pág. 490.

2.3.2. EL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO

Básicamente el trabajador al servicio del Estado, reúne las mismas calidades que el trabajador común, ya que la materia del trabajo no varía, al tratarse ésta de un servicio físico o intelectual subordinado, y la contraprestación correlativa es en ambos casos un salario, existiendo como única diferencia elemental, la variante respecto del patrón, mismo que en el primer caso es persona física o jurídica titular, las utilidades generadas por el desarrollo de los medios de producción, por regla general, y en el segundo es el Estado, entendido este como la Soberanía Gubernamental, en sus tres niveles, Federal, Estatal y Municipal.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el artículo 3º, define al trabajador, en atención a la realización de la actividad física y/o intelectual, con base en un nombramiento o la inscripción en las listas de raya o nóminas, este concepto, aunque literalmente no distingue las calidades de base o confianza, ha de considerarse formalmente que sólo se refiere a los trabajadores de base, por estar excluidos los de confianza del régimen de esa ley de conformidad con el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En el ámbito del trabajo gubernamental, no se ha distinguido con claridad legislativa que la persona del trabajador ha de ser necesariamente física y no moral, y se incurre en un defecto de lógica en el razonamiento, consistente en que es requisito para asumir la calidad de trabajador la existencia de un nombramiento expedido o figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, se afirma que existe error en esa definición legal, puesto que tanto la existencia del llamado 'nombramiento expedido' como la inscripción del nombre del individuo en las listas de raya, no implican un elemento *sine qua non* para la constitución de derechos laborales, puesto que se puede llegar al absurdo de que se considere que un determinado sujeto que realice una actividad subordinada para el Estado, sin contar con la expedición de un nombramiento a su favor y que reciba una remuneración de

diferente fuente que la de las 'listas de raya' deje de ser trabajador por ese simple hecho, al respecto el Supremo Poder Judicial ha tutelado el derecho social de que se trata, mediante la emisión de los siguientes criterios jurisprudenciales:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL VÍNCULO LABORAL SE DEMUESTRA CUANDO LOS SERVICIOS PRESTADOS REÚNEN LAS CARACTERÍSTICAS PROPIAS DE UNA RELACIÓN DE TRABAJO, AUNQUE SE HAYA FIRMADO UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES. De la tesis de jurisprudencia 2a./J. 76/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, octubre de 1998, página 568, con el rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SI DEMUESTRAN QUE HAN VENIDO PRESTANDO SERVICIOS A LA DEPENDENCIA ESTATAL POR DESIGNACIÓN VERBAL DEL TITULAR, TIENEN ACCIÓN PARA DEMANDAR LA EXPEDICIÓN DEL NOMBRAMIENTO O SU INCLUSIÓN EN LAS LISTAS DE RAYA Y, EN SU CASO, TODAS LAS DEMÁS ACCIONES CONSECUENTES.", así como de la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 96/95 de la que derivó, se advierte que aun cuando no se exhiba el nombramiento relativo o se demuestre la inclusión en las listas de raya, la existencia del vínculo laboral entre una dependencia estatal y la persona que le prestó servicios se da cuando se acredita que los servicios prestados reúnen las características propias de una relación laboral. En ese sentido, si se acredita lo anterior, así como que en la prestación del servicio existió continuidad y que el trabajador prestó sus servicios en el lugar y conforme al horario que se le asignó, a cambio de una remuneración económica, se concluye que existe el vínculo de trabajo, sin que sea obstáculo que la prestación de servicios se haya originado con motivo de la firma de un contrato de prestación de servicios profesionales, pues no es la denominación de ese contrato lo que determina la naturaleza de los servicios prestados al Estado, de tal suerte que si éstos reúnen las características propias del vínculo laboral entre el Estado y sus trabajadores, éste debe tenerse por acreditado.”¹¹

¹¹ Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXI, Marzo de 2005 Tesis: 2a./J. 20/2005 Página: 315 Materia: Laboral Jurisprudencia. Contradicción de tesis 168/2004-SS. Tesis de jurisprudencia 20/2005. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de febrero de dos mil cinco.

Asimismo el más alto Tribunal del país confeccionó la jurisprudencia siguiente:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SI DEMUESTRAN QUE HAN VENIDO PRESTANDO SERVICIOS A LA DEPENDENCIA ESTATAL POR DESIGNACIÓN VERBAL DEL TITULAR, TIENEN ACCIÓN PARA DEMANDAR LA EXPEDICIÓN DEL NOMBRAMIENTO O SU INCLUSIÓN EN LAS LISTAS DE RAYA Y, EN SU CASO, TODAS LAS DEMÁS ACCIONES CONSECUENTES. Esta Suprema Corte ha establecido que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores es sui generis, pues aunque se equipara a la laboral, no puede, válidamente, confundirse totalmente con ella por varias razones, entre las que sobresalen la naturaleza imperativa del Estado y la clase del acto jurídico que genera la relación, pues tanto el nombramiento como la inclusión en listas de raya, según establece el artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, constituyen la condición que permite, que al individuo designado se le apliquen automáticamente una serie de disposiciones generales que le atribuyen una determinada situación jurídica fijada de antemano en cuanto al tipo de su puesto o cargo, sus obligaciones y derechos, la forma de su desempeño, la temporalidad de sus funciones, las protecciones de seguridad social y otros conceptos más, puesto que su entrada como servidor del Estado está regulada en el presupuesto de egresos; de lo anterior se infiere la importancia que tiene el nombramiento (o la inclusión en las listas de raya) a que se refiere el citado artículo 3o., así como el artículo 15 del mismo ordenamiento, que establece los requisitos que debe contener el nombramiento. No obstante lo anterior, cuando el titular de la dependencia o el autorizado legalmente para ello, designa a una persona para desempeñar un puesto de manera verbal o sin llenar las formalidades necesarias, tal situación irregular no debe perjudicar al servidor ni conducir al desconocimiento de la existencia de esa relación de trabajo con el Estado, por lo cual, conforme a los principios deducidos del artículo 123, apartado B, constitucional y a los artículos 43, 118, 124 y demás relativos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el servidor tiene acción para demandar la expedición del nombramiento o la inclusión formal en las listas de raya, pudiendo demostrar los extremos de su acción con cualquier medio de prueba; sólo entonces,

demostrado el nombramiento, procederán, en su caso, las demás acciones que el servidor pueda tener."¹²

La existencia de una relación que atribuya a un individuo el carácter de trabajador al Servicio del Estado, no viene definida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual no implica obstáculo alguno, puesto que del análisis hermenéutico del texto del artículo 123, se puede deducir claramente los caracteres constitutivos de la relación laboral, en el apartado 'B', y que no existe razón fundada para suponer que los criterios expresados en las jurisprudencias descritas no puedan ser válidamente aplicadas al ámbito laboral estatal.

2.3.2.1. El Trabajador de Base

Si bien es cierto que el trabajador al Servicio Estado, en todo caso realiza sus actividades en un plano de subordinación jerárquica, también resulta fundado que como presupuesto se establezca una diferenciación que tiene sustento la naturaleza de las actividades, así el artículo 4º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sienta la existencia de dos categorías de trabajadores, de base y de confianza, y establece como método para determinar que trabajadores son considerados de base, identificar las actividades que corresponde a los de confianza, lo cual se intenta mediante la interpretación y adecuación del artículo 5º de la misma disposición legal, deduciéndose por exclusión que son de base todos aquellos que no se adecuen a esos criterios; es decir, todo trabajador que no sea de confianza, en atención a sus actividades y su catalogación, es de base, lo cual se funda en el artículo 6º de la propia Ley de la materia, y en el artículo 123 Constitucional que establece que la Ley determinará los cargos que sean de confianza (no así los de

¹² Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VIII, Octubre de 1998 Tesis: 2a./J. 76/98 Página: 568 Contradicción de tesis 96/95. Jurisprudencia 76/98.

base) en este tenor, corresponderá al Estado en su calidad de patrón, y conociendo las necesidades del servicio, clasificar y en su caso acreditar la calidad de cada trabajador con apego a las funciones de éste.

Ser trabajador con categoría de base tiene efectos principalmente respecto a la existencia de derechos de inamovilidad, ya que de conformidad con el artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la calidad de trabajador de base lleva implícita la naturaleza de inamovible, pero es cierto que ese no es el único factor a ponderarse, ya que los trabajadores de base, son asistidos con el derecho para la libre asociación sindical, (dentro de las restricciones políticas que tristemente han surgido en nuestro sistema)¹³ de igual manera a esa categoría de trabajadores les corresponde la tutela de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a la aplicación de las Condiciones Generales de Trabajo Vigentes en cada dependencia o entidad sujeta al régimen de esa Ley, prerrogativas que al estar fundadas en la Ley reglamentaria del Apartado 'B' del Artículo 123 Constitucional, le son ajenas a los trabajadores de confianza por estar excluidos del régimen de dicha disposición, de conformidad con su numeral 8º.

2.3.2.2. El Trabajador de Confianza

Antes de entrar al estudio de lo que se puede considerar como 'confianza' para los efectos del Derecho Burocrático, es prudente verificar el alcance semántico y etimológico de ese término, de lo que desprende el siguiente análisis:

¹³ La libertad de asociación Sindical ha tenido obstáculos ante la existencia de la F.S.T.S.E . que a su vez se retroalimenta con los sindicatos únicos de cada Dependencia y Entidad.

La locución confianza deriva del verbo confiar, que a su vez deriva del latín *'confidere'* que consiste en la seguridad que uno tiene en sí mismo, en otro o en una cosa.¹⁴

La claridad del concepto anterior fue asumida, bajo la vigencia del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, por una tesis que tiene congruencia, por lo que respecta a su orden lógico, con el Derecho Positivo Vigente y cuyo texto es el siguiente:

“EMPLEADOS DE CONFIANZA, TERMINACIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO CON LOS. POR PÉRDIDA DE ESA CONFIANZA. Confiar significa entregar a una persona alguna cosa, hacerle partícipe de sus secretos o dejarla que ejecute actos de dirección, administración o fiscalización, de la misma manera que el sujeto principal, es decir, que ejerza funciones directivos o administrativas en nombre del patrono y que, por su carácter legal, sustituya a éste, a quien representa. para adquirir la confianza se requiere la verificación de varios hechos de parte de un individuo, que engendren necesariamente, en el ánimo de otro, la idea de confiar, siendo indispensable un proceso psicológico en la mente de un sujeto, que lo orilla a depositar esa confianza, en determinada persona. ahora bien, de igual modo que aquella se adquiere, puede perderse, debido a la realización de otros actos que induzcan a pensar que los ejecutados por el individuo en quien se depositó la confianza son lesivos a los intereses patrimoniales, personales o de cualquier índole del sujeto principal. en consecuencia, la pérdida de la confianza es un acto esencialmente subjetivo y se requiere forzosamente que descansa en hechos o circunstancias de carácter objetivo que demuestran plenamente la causa de esa pérdida, y en materia de trabajo requieren su justificación, cuando respecto del empleado se alega que se le ha perdido la confianza, y que por eso se le despide; y si en el caso, las probanzas de la parte demandada no son lo suficientemente convincentes para tener por acreditada la pérdida de la confianza, ya que de ninguna de ellas se desprende algún hecho que hubiera engendrado en el ánimo del patrono

¹⁴GRAN ENCICLOPEDIA LAROUSE. tomo III, 2ª ed., México, 1999, pág. 1763.

demandado, la idea de que el actor cometía actos indebidos en perjuicio de sus intereses, y, por tanto, esa falta de demostración de su parte hace que se considere injustificado el despido del empleado de confianza.”¹⁵

Una vez que se ha analizado lo que significa la locución confianza, e incluso su interpretación jurisprudencial, se examinará el alcance de tal calidad en el régimen del Apartado ‘B’, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para las cuales, como ya se ha expuesto, obedece a la realización de diversas actividades, mismas que como presupuesto lógico, implican determinadas calidades del servidor público, estas calidades se relacionan intrínsecamente con las facultades del Estado, entre las que figura la patronal mediante el ejercicio jerárquico, ya que el Estado al ser un ente incorpóreo, la ejerce, en la mayoría de los casos a través de trabajadores de confianza, no siendo éste el único caso, ya que la potestad estatal y el ejercicio de facultades gubernamentales a través de la emisión de actos de autoridad en todo caso está depositada en los trabajadores de confianza, por ende se comprende plenamente que la calificativa de confianza, sea susceptible de distinción en atención a los criterios determinables por la legislación, lo cual es atendido por el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, determinando las facultades que corresponde desarrollar a los trabajadores de confianza.

El numeral invocado, se complementa, respecto de la determinación de la calidad de los trabajadores, mediante la interpretación armónica del artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado cuyo texto consigna lo siguiente:

“Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal. Los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de esta Ley, se clasificarán conforme a sus propios catálogos que establezcan

¹⁵ Cuarta Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo: LXXVII. Pág. 2167. 31 De Julio. Tomo LXXVII.

dentro de su régimen interno. En la formulación, aplicación y actualización de los catálogos de puestos, participarán conjuntamente los titulares o sus representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos.”

Lo hasta aquí expuesto, lleva a concluir que de conformidad con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se sostiene como criterios para definir la calidad de confianza dos elementos: La naturaleza de las funciones y la inclusión en el Catálogo General de puestos del Gobierno Federal, o en su caso del específico de cada dependencia o entidad.

Respecto de la confianza en el régimen burocrático, sociológicamente existen valores entendidos, ya que objetivamente, la calificación de confianza de un trabajador, le excluye de muchos beneficios que son inherentes a los trabajadores de base, no obstante lo cual resulta atractivo para un trabajador, ser considerado dentro de la calificación de la confianza, probablemente en atención a una superior retribución económica, el ejercicio de facultades de superior complejidad y en su caso a la realización de actos de autoridad.

Se concluye el presente punto con las anotaciones que Mario de la Cueva plantea respecto al trabajador de confianza, de lo cual acertó lo siguiente:

“Sin duda, que tratándose de altos funcionarios, incluso nombrados por el Ejecutivo Federal, ‘la confianza’ resulta necesaria e imprescindible, porque se trata de sus colaboradores más cercanos. Pero en los demás casos, deben determinarse claramente las funciones y atribuciones que correspondan a los puestos de confianza, para evitar injusticias.”¹⁶

¹⁶ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Porrúa, México, 1975. pág. 85.

2.3.3. EL PATRÓN

El patrón en su acepción general puede ser una persona física o moral que figura en la relación laboral con la naturaleza de titular de una jerarquía que es recíproca y proporcional a la subordinación del trabajador a su servicio, en ese orden, se aprecia que el patrón tiene facultad para ejercer mando en el ámbito de la relación laboral, estando por ende obligado en primer orden al pago del salario, así como todas aquellas prestaciones inherentes a la relación laboral.

Se ha sostenido que los directivos que actúan en ejercicio de la facultad de mando del patrón, por esa razón comparten la calidad de patrón, ello en sí sólo puede ser admisible, tratándose de trabajadores subordinados a su vez a dichos directivos, ya que cualquier otra interpretación, tendría como efecto excluir a los directivos de la calidad de trabajadores.

2.3.3.1. El Estado en su calidad de patrón

Para considerar al Estado como un patrón, es necesario primeramente definir al Estado como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio.¹⁷ Derivándose de la anterior definición que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder. Manifestándose el poder a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico. Por tanto, ahora es necesario remitirnos al concepto que establece el artículo 2º de la Ley Federal de los

¹⁷ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa, México, 2000, pág.98.

Trabajadores al Servicio del Estado, en el sentido de crear una ficción que redunde en estimar como patrón 'al Titular de las Dependencias y Entidades', claro está que sólo para los efectos de esa Ley, por lo que afirmamos que el contenido del artículo expuesto es constitutivo de una ficción, en atención a que realmente el patrón en el régimen del apartado 'B', del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el Estado Mexicano, que es un sujeto de Derecho Público titular de derechos y obligaciones y por ende de personalidad jurídica, calidad que no reúnen las Dependencias y Entidades (Poder Ejecutivo Federal), o los poderes Legislativo o Judicial, que son sólo órganos del Estado, sin titularidad patrimonial o personalidad jurídica.

2.3.3.2. El Representante del Patrón

El patrón, como se ha expuesto, es titular de una facultad de mando, derivada precisamente de su relación jerárquica respecto del trabajador, pero esa facultad en ocasiones no puede ser asumida y ejercida directamente por el patrón, por ser éste incorpóreo, como lo es el caso de las personas jurídicas ya sean de naturaleza mercantil, civil u oficial, o por el excesivo volumen de operaciones u otras razones justificadas, siendo en esos casos en que el mando se ejerce a través de personajes que actúan con funciones de patrón, es decir, ejerciendo la facultad de dirección o coordinando la subordinación de los trabajadores, constituyéndose así una representación, que genera que todos los actos jerárquicos ordenados por directivos, tienen efecto respecto de la situación jurídica del patrón, como si él mismo lo hubiese realizado, lo cual sucede en todo caso sin que esa representación requiera de la expedición de mandato solemne o por escrito.

El carácter de representante del patrón, en las condiciones descritas, no implica de manera alguna la exclusión de la existencia de una relación laboral, es

decir, el hecho de que un trabajador sea considerado con facultades de patrón para efectos de coordinar la prestación del servicio de otro, no implica que el primero no sea trabajador, ya que él a su vez está subordinado al patrón de ambos, aclarando que esa situación obedece a una división del trabajo en atención generalmente a aptitudes, así, el artículo 11 de la Ley Federal del Trabajo determina los alcances de la representación del patrón y el numeral 134 fracción III, compele al trabajador a observar subordinación ante aquel.¹⁸

En el ámbito de trabajo gubernamental, se aprecia con mayor facilidad la representación del patrón (Estado) dado que éste es en todo caso incorpóreo, y ejerce sus funciones a través de servidores públicos, que legitimados por la representatividad propia del régimen republicano, asumen funciones de supraordinación jerárquica respecto de otros servidores públicos, mismos que pueden ser tanto de confianza como de base, pero que en todo caso realizan actividades propias del Estado, con efectos laborales sobre éste.

Para efectos patronales, es claro que el Estado ejerce su función por medio de Servidores Públicos con facultades de mando, cuyo proceder tiene caracteres representativos, con alcance de obligar jurídicamente al Estado-patrón, surgiendo así de manera espontánea una representación, que se funda no en un mandato civil, sino en el ejercicio de facultades de orden público entendidas como competencia.

2.4. NOMBRAMIENTO

Al referirnos al nombramiento, resulta acertado suponer de primera instancia una documental, que tiene como fin sustentar la relación laboral entre trabajadores y el Estado-patrón, así el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio

¹⁸ *Ibídem.* pág. 495-496

del Estado confiere al nombramiento calidades de documental, al referirse a la expedición de tal, no obstante lo cual, se opina que no es indispensable que la relación laboral entre el Estado y sus empleados sea con base en un instrumento escrito, ya que para la existencia de un vínculo de trabajo, bastará con que concorra el factor trabajo personal y subordinación jerárquica, con un salario pactado para que se esté en presencia de la constitución de prerrogativas laborales, no obstante lo cual se reconoce que el instrumento más ortodoxo en efecto resulta el nombramiento otorgado de manera escrita.

El criterio anterior, aparentemente no es compartido por Mariano Herrán Salavati y Carlos Quintana Roldan, que en su estudio: 'Legislación Burocrática Federal' expresan al concluir su análisis al artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo siguiente:

“La calidad de trabajador depende, pues, de que cuente con nombramiento expedido por funcionario facultado, o bien que esté incluido en las listas de raya de trabajadores temporales por obra determinada o tiempo fijo (asimilación de eventuales por el sistema de nombramiento mediante la practica común de expedir memoranda para incorporarlos).”¹⁹

Del análisis de la transcripción vertida, se aprecia con claridad que los autores encuadran la relación laboral en el régimen del apartado 'B', del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo directrices preponderantemente positivistas, puesto que atienden al concepto legal que la Ley de la materia determina como constitutivo de relación laboral, circunstancia que puede resultar obsoleta, ya que de una visión más actual las cuestiones inherentes a la relación laboral, redundan en que se considere que existe ésta cuando se actualizan los presupuestos de subordinación jerárquica, materia de trabajo y la realización de un trabajo personal subordinado, indistintamente de que se cuente o

¹⁹ HERRAN SALVATI, Mariano y Carlos QUINTANA ROLDAN. Legislación Burocrática Federal. Porrúa, México, 1986. pág. 32.

no con nombramiento, memorándum o documental alguna que de la que se tenga como pretensión sirva de sustento para la existencia de la relación laboral.

Se concluye que la calidad de trabajador al servicio del Estado no depende de su inclusión en listas de raya y/o de la expedición de nombramiento por funcionario facultado, puesto se podría analizar la situación de un trabajador subordinado al Estado que laborando para éste, reciba un pago con base en partida presupuestal diversa de la relativa a nominas o listas de raya y que además carezca de nombramiento, o en su caso el que tenga fue expedido por funcionario que no gozaba de competencia para ese fin, *status* que según el criterio de los tratadistas, no lo adecua a una relación laboral.

Como concepto válido de nombramiento, se debe considerar el acuerdo de voluntades entre el Estado, a través de sus representantes y el trabajador, para realizar determinadas o determinables funciones a cambio del disfrute de prestaciones laborales a las que se integra un salario determinado, esta concepción no resulta contradictoria de los alcances que el artículo 18 de la Ley de la Materia asigna a la aceptación del nombramiento.

Lo antes expuesto, no impide para reconocer que existe una inercia histórica que reconoce al nombramiento o a la inclusión en las listas de raya, la calidad elemento configurador de la relación laboral en términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, existiendo incluso una corriente de criterios jurisprudenciales que en esencia consigan 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.”²⁰

2.5. INAMOVILIDAD

Para asumir lógicamente lo que implica la inamovilidad se procede en orden a definir el concepto, para después cotejar ese resultado con la acepción que al respecto ha sido elevada a rango de Ley y Jurisprudencia, así, la inamovilidad se puede comprender, en atención a su sentido etimológico de la siguiente manera:

El vocablo se compone de dos elementos, el sufijo ‘*in*’ que significa en, y ‘*a*’ privativa y ‘*movere*’ que significa mover, así, se comprende que es aplicable tal concepto al que ésta en donde no se mueve.²¹

El artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, determina que a los trabajadores de base les asiste por ese hecho la prerrogativa a la inamovilidad, sin que la disposición jurídica en cita concrete el alcance de ese término, no obstante lo cual es válido concebir la inamovilidad como sinónimo de estabilidad en el empleo, cuestión que se corrobora con el siguiente criterio jurisprudencial aplicado por analogía:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, INAMOVILIDAD DE LOS. Si en el juicio laboral se acreditó que la actora fue contratada con el carácter de "provisional" y contaba con una antigüedad menor de seis meses, es correcta la

²⁰ Novena Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VIII, Agosto de 1998 Tesis: I.7o.T. J/18 Página: 807 Materia: Laboral Jurisprudencia.

²¹ GARCÍA DE DIEGO, Vicente, Diccionario Etimológico Español e Hispánico, Real Academia Española, Madrid, 1984, pág. 358.

absolución decretada por la Sala del cumplimiento del nombramiento y reinstalación reclamados, dado que aquélla no era inamovible y; por ello, el titular demandado tenía facultades para removerla libremente; pues al disponer el artículo 6o. de la Ley Federal de los **Trabajadores** al Servicio del **Estado** lo siguiente: "Son **trabajadores** de base: los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente."; debe estimarse que la **inamovilidad** a que se refiere el citado precepto la adquieren los **trabajadores** cuando después de otorgárseles la base han laborado más de seis meses sin nota desfavorable en su expediente."²²

Del texto jurisprudencial invocado, se aprecia con claridad que la inamovilidad es una calidad que se reconoce como correlativa a los empleados de base, por ende resulta nugatoria a los trabajadores de confianza.

2.6. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

Las Condiciones Generales de Trabajo, son un instrumento legal que tiene como fin, consignar de manera escrita, las circunstancias referentes a la relación laboral entre trabajadores y Estado en su carácter de patrón, este instrumento a la luz de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no es estrictamente constitutivo de acuerdo de voluntades entre los sujetos de la relación laboral, ya que el artículo 87 de la disposición legal en cita, establece lo siguiente:

"Las Condiciones Generales de Trabajo se fijaran por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisaran cada tres años."

²² Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. XIV, Agosto de 1994. Página: 673. Tesis: I. 6o. T. 596 L. Tesis Aislada. Materia(s): laboral.

De lo expuesto se aprecia con claridad que las Condiciones Generales de Trabajo, no son un acuerdo de voluntades, ya que estas se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, por ello se establece una facultad legal explícita, misma que sólo tiene como limitante la potestad de tomar en cuenta la opinión del sindicato correspondiente, tal observación, puede resultar aparentemente arbitraria y atentatoria de los derechos de los trabajadores, pero existen determinadas prevenciones para tutelar el derecho de los trabajadores, en virtud de que las prestaciones que establezcan, en todo caso deben ser más favorables que lo consignado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, además, el sindicato respectivo, en caso de considerar que se vulneran los derechos de sus afiliados, tiene acción y derecho para impugnar las determinaciones que al respecto emita el titular de cada dependencia, facultad que se consigna en el artículo 89 de la ley invocada, dispositivo que expresa lo siguiente:

“Los sindicatos que objetaren sustancialmente las Condiciones Generales de Trabajo, podrán ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que resolverá en definitiva.”

Se concluye afirmando, que la llamada facultad del Titular de cada Dependencia para ‘fijar’ las Condiciones Generales de Trabajo no es ilimitada, ya que siempre estarán sujetas a lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley de la Materia, en el sentido de someter a dictamen de la Globalizadora Presupuestal²³ los acuerdos tomados.

²³ La globalización presupuestal, es una facultad estatal consistente en la rectoría económica del estado, misma que actualmente se ejerce por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el entendido de que aun cambiando esa denominación, la naturaleza de sus funciones le son inherentes al Estado.

CAPÍTULO TRES

DERECHO CONSTITUCIONAL

3.1. LA CONSTITUCION

Para hablar de Constitucionalidad e Inconstitucionalidad es indispensable primeramente saber que es Constitución, su significado semántico, concepto de Constitución y Constitución como norma jurídica, para así facilitar la comprensión del sentido de nuestro tema central; esto es, el porque se consideran inconstitucionales a los Catálogos de Puestos del Gobierno Federal.

Así, el Diccionario Porrúa de la Lengua Española, define a la palabra Constitución como:

"Acción y efecto de constituir. Esencia, calidad, manera de ser de una cosa. Forma o sistema de Gobierno. Ordenanza con que se gobierna una corporación. Compleción, naturaleza. Ley fundamental de un Estado."¹

Otros significados han sido: Organización, composición, formación, trabazón, adherencia de las partes de un todo; por ejemplo: "un partido político se constituye de ciudadanos". Composición, esto es, como los elementos que integran algo, por ejemplo: "la constitución del aire se ha contaminado". Pero comúnmente se le ha dado el uso de Ley fundamental de un Estado, siendo de interés esta última la que en el presente caso nos ocupa, ya que si bien es cierto que de todos y cada uno de los significados anteriores, se puede desprender que en cualquiera de ellos, la palabra "constitución" se refiere a la esencia de un ente, de algo que es, que existe o que es susceptible de ser o de existir, también cierto es que para el presente trabajo nos hemos de referir a la Constitución como Ley fundamental de un Estado, dado su contenido, ya que es nuestra Constitución, cuyo nombre es Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que contiene las bases de la organización de nuestro país.

¹ RALUY POUDEVIDA, Antonio. Diccionario de la Lengua Española. 2ª. ed., Ed. Porrúa, México, 2002, p. 192.

3.2. CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN

La Constitución "es la norma constituyente, reguladora de la validez del sistema jurídico y determinante de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad."²

El Diccionario Jurídico 2000, define a la Constitución como sigue: "(Del latín Constitutio-Onis), forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado: ley fundamental de la organización de un Estado."³

Ley fundamental, escrita o no de un Estado soberano, establecida o aceptada como guía para su gobernación. La constitución fija los límites y define las relaciones entre los poderes legislativos, ejecutivo y judicial del Estado, estableciendo así las bases para su gobierno. También garantiza al pueblo determinados derechos. La mayoría de los países tienen una constitución escrita.⁴

En efecto, atendiendo a los conceptos antes citados, es dable establecer que los tres mencionados concuerdan en que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también conocida como Carta Magna, Ley Suprema, Ley Fundamental, etc., no es otra cosa que la norma suprema reguladora de todo un sistema jurídico, determinante e indispensable para el Estado, y ese carácter de indispensable, no es sólo por mera expresión jurídica simple y llana, sino que se debe entender en todo el esplendor de la palabra, dado el contenido de la Constitución, ya que se trata nada más y nada menos que de la norma constituyente a través de la cual se derivan todas y cada una de las leyes y normas existentes en nuestro país, las cuales a su vez regulan, en sentido amplio, la conducta de los hombres en sociedad, a efecto de lograr una armonía en la sociedad y con ello

² SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 3ª. Ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p. 132.

³ DICCIONARIO JURÍDICO 2000. DESARROLLO JURIDÍCO COPYRIGHT 2000. Todos los derechos reservados DJ2K-634.

⁴ <http://www.monografias.com/trabajos28/concepto-constitucion.shtml>. 09/01/07, 19:00 horas.

conseguir un Estado de Derecho, razón por la cual es y debe ser la "primera norma", en virtud de que como ya se dijo, es a través de ella, de la que se derivan el resto de las normas existentes en nuestro país; en otras palabras, podría decirse que es la que encabeza nuestro sistema jurídico en México, por tanto, al ser tan indispensable, estamos en aptitud de hablar entonces de que tales caracteres la hacen suprema respecto del resto de las normas del sistema jurídico, lo cual ha quedado perfectamente definido en el artículo 133.

3.3. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

Como ley suprema que es, la Constitución se distingue porque no tiene a quién recurrir para hacerse respetar más que a sí misma, adquiriendo por tal virtud el carácter de constituyente, es decir, al ser la primera norma, la hace suprema respecto del resto de las normas del sistema jurídico que inició.

A ese respecto, Sánchez Bringas nos dice que: "significa que la norma constituyente determina la validez en la aplicación de las normas constituidas y, al hacerlo, sienta las bases para lograr su propia validez normativa. Este fenómeno abre la posibilidad de que la norma constituyente no logre su propia validez, y esto sucede en dos supuestos: cuando la producción normativa es precaria, o sea, que no se produce la mayor parte de las normas previstas por ella o si cuantitativamente esa producción es regular pero, en general, las normas constituidas contravienen a la constituyente. En esta hipótesis puede entenderse la anomalía a través de los mecanismos que el propio orden normativo establece para "enjuiciar" a la norma carente de validez, resolver su nulidad y, con ello, lograr que en su ámbito y de acuerdo con su rango sea aplicación de la Constitución".⁵

⁵ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 3ª. Ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p. 190.

A mayor abundamiento y para su mejor comprensión resulta necesario llevar la anterior idea a la práctica procesal, por tanto se puede decir a ese respecto que si en una controversia cualquiera, en la resolución que se dicte se absuelve al demandado de lo reclamado por el accionante, aun y cuando ésta última probó en juicio debidamente la procedencia de su acción y por tanto que le asiste el derecho para ejercitarlo, tal resolución en consecuencia carecerá de validez normativa porque el Juzgador no aplicó debidamente la norma superior, esto es, la Constitución, entendiéndose por esta la norma de la cual emanan el resto de las normas.

De lo anterior se denotaría a todas luces que la resolución en comento no cumplió entonces con los supuestos formales y materiales, de los que nos habla el autos Sánchez Bringas, que permitan al actor concretar su acción, y al no hacerlo, se observaría entonces la inaplicabilidad de la individualización del artículo constitucional que da origen y base fundamental al reclamo realizado por el actor, en el cual se establece el derecho del reclamante para hacerlo valer ante la autoridad que competa, o bien, que haya conocido de la controversia. Sin embargo, no se puede contemplar el mismo fenómeno en la relación que exista entre cualquier ley constituyente y la Constitución, porque cuando fueron creadas aquellas, lo fueron con la única finalidad de desarrollar el precepto constitucional base del derecho que le asiste al reclamante; es decir, se aplicó la Constitución en un nivel normativo inferior. Por tanto, se denota que la ley, sea cual sea, otorgó validez a la Constitución, y al mismo tiempo la validez de la ley dependió de su apego a la fundamental; esto es, a la Constitución. De ahí el carácter de suprema ante el resto de las normas, siendo que de esta emanan las demás, en tanto que la resolución citada al no apegarse a ambas leyes, consecuentemente carecerá de valor y el actor podrá combatirlo o anularlo a través del juicio de amparo, y al hacerlo, la Constitución lograría entonces su aplicación y obediencia, logrando con ello su individualización.

La anterior idea se ha plasmado simple y sencillamente para tratar de destacar el carácter de suprema como cualidad de la Constitución, ya que en cualquier

conflicto entre esta y las normas constituidas (leyes, tratados, reglamentos) la fundamental prevalecerá.

En diverso aspecto, otras leyes se apoyan en la Constitución, pero la Constitución no tiene más apoyo que del pueblo que la crea.

Por ser la cúspide de la pirámide jurídica, todas las constituciones son necesariamente auto-referenciales. Ello quiere decir que basan su poder en su propia existencia y cuidan celosamente ser respetadas mediante diversos preceptos que las mismas contienen.

La supremacía constitucional, como ya se dijo en el tema anterior, está contenida en el artículo 133 que a mayor comprensión, me permito citar bajo el tenor siguiente:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Del artículo citado resulta necesario admitir que el mismo preconiza la supremacía de la Constitución, a la que le otorga un valor jerárquico mayor frente a los tratados internacionales, las leyes federales, las constituciones y las leyes de los Estados de La República. Por tanto, cuando haya contradicción entre las normas jurídicas constitucionales, por un lado, y las normas jurídicas contenidas en tratados internacionales, leyes federales, constituciones y leyes de los Estados de la República, por otro lado, se podrán combatir tales normas señaladas en segundo

término, a través del juicio de amparo. Por tanto, para efectos del juicio de amparo ha de darse relevancia permanente al principio de supremacía de la Constitución.⁶

Por otro lado, la supremacía constitucional local Dogmática y jurídicamente hablando, también se desprende del contenido del artículo 133 de la Constitución General, el cual representa la base de todo el orden constitucional y jurídico en nuestro país al definir el Principio de la Supremacía de la Constitución. Este concepto comprende la jerarquía de la Norma Federal frente a las demás leyes y actos de autoridad. Al respecto el citado artículo refiere que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanen y los tratados que estén acorde con lo establecido por la misma, serán la Ley Suprema de todo el sistema jurídico que rige en nuestro país, obligando así a los a Jueces de cada estado a apegarse a lo dispuesto a nuestra Carta Magna, y en ese sentido, a pasar por alto cualquier disposición en contrario que pudiera existir en las Constituciones o leyes de otros Estados.

Además, tanto la doctrina como la jurisprudencia asignan al concepto de supremacía constitucional los siguientes significados y características distintivas: la diferencia entre el Poder Constituyente y Constituido, la garantía de legalidad, la forma para modificar el orden constitucional, “y los lineamientos esenciales del sistema de Justicia Constitucional”.

En el ámbito local, con fundamento en la soberanía interior de los estados; las constituciones locales reproducen invariablemente el concepto de supremacía constitucional para el ámbito territorial y jurídico de cada Estado. En el supuesto en particular, nuestra Constitución estatal omitió señalar expresamente un artículo que definiera la supremacía de la Constitución local frente a las demás leyes secundarias del Estado, reglamentos municipales, leyes federales que invadan la esfera de competencia estatal, o actos de autoridad contrarios a su normativa, etcétera, misma

⁶ SÁNCHEZ Bringas, Enrique. Op. Cit. pág. 11.

que permitiera reflejar los paradigmas impuestos dentro del sistema jurídico mexicano por la doctrina de Kelsen.

Por lo anterior, se infiere que el principio de Supremacía Constitucional en nuestro Estado, sólo puede ser deducido a partir de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de aquellos artículos constitucionales que en forma dispersa citan fragmentos del concepto de supremacía constitucional. Tal es el caso de los artículos que reglamentan la soberanía del Estado, las atribuciones de los poderes, la manera de reformar el Código Político Local y la Justicia Constitucional en el ámbito estatal.

La inclusión del precepto de supremacía en la Constitución del Estado resulta necesaria y fundamental para fortalecer el Estado de derecho, para dar claridad al sistema de jerarquía de las leyes y formalizar el acatamiento de la Constitución local por parte de todas las autoridades, ya que casi la mayoría de las constituciones locales no establecen en forma clara el principio de supremacía de la constitución local frente a los ordenamientos jurídicos y actos de autoridad estatales de fundamental importancia.⁷

En efecto, y una vez que ha quedado claro que el principio de supremacía constitucional consiste en que la Constitución se distingue porque no tiene a quién recurrir para hacerse respetar más que a sí misma, resulta pertinente razonar un poco a cerca de la influencia que tiene la Suprema Corte de Justicia para, en ocasiones, realizar actos inconstitucionales, a través de la creación de Jurisprudencias, ya que en múltiples ocasiones, se han creado estas para aplicarse, aun y cuando las mismas violan el principio de supremacía constitucional a que nos hemos venido refiriendo, o simple y sencillamente la Corte no se ha puesto a razonar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto, emitiendo jurisprudencias que pasan por encima de lo elemental.

⁷ <http://www.uaq.mx/investigacion/sapere/n02/nuevo5-5.html> 09/01/07 20:48 HRS.

Sucede muy a menudo que las autoridades siguen aplicando leyes total o parcialmente declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte. Esta situación engendra dos especies de absurdos: uno jurídico propiamente dicho y otro práctico. El primero se patentiza por la circunstancia de que, no obstante que la Ley fundamental es el ordenamiento de la cual emanan directa o indirectamente todas las autoridades del país, estas no acatan sus disposiciones por el hecho de aplicar constantemente leyes secundarias o reglamentos cuya inconstitucionalidad se ha sostenido por el interprete máximo de la Constitución, la Suprema Corte, en otras palabras violando el principio de la supremacía constitucional, cuya observancia debe estar imbíbida en toda autoridad constituida por el hecho de derivar esta su existencia mediata o inmediata de la Constitución. Los órganos autoritarios acostumbran infringir el ordenamiento, fuente de su existencia al aplicar disposiciones legales notoriamente inconstitucionales. En el segundo caso, el hecho de que alguna autoridad siga aplicando estas, no obstante haberse reputado contraventoras de la ley Suprema por la Jurisprudencia de la Corte, provoca la interposición de numerosos amparos promovidos por personas físicas o morales a las que se pretenda afectar mediante leyes o reglamentos inconstitucionales, aumentándose *ipso-facto* el caudal de juicios de garantías, circunstancia que a su vez retarda la administración de la justicia por razones obvias.

Se puede presentar el hecho de que ante la obstinación de algunas autoridades, surgen diversas interrogantes acerca de: ¿cómo solucionar los problemas teórico-jurídicos y prácticos, que de ella derivan?, ¿cómo evitar que se sigan promoviendo juicios de amparo contra actos aplicativos de leyes declaradas inconstitucionales por la supremacía de la Suprema Corte y que invariablemente se resuelven en el mismo sentido?

Para resolver dichas cuestiones, es indispensable que, por medio de una declaración constitucional y legal se amplíe, de una parte la obligación expresa de acatar la constitución sobre todas las disposiciones secundarias, haciendo aquélla

extensiva a todas las autoridades del país; y por otro lado, se ensanche el ámbito de obligatoriedad de la Jurisprudencia de la Suprema Corte, en otras palabras, para solucionar los problemas apuntados, me permito formular las siguientes consideraciones:

a) Que el principio de Supremacía Constitucional, consagrado en el artículo 133 de la Ley Fundamental, se haga expresamente extensivo en cuanto a su observancia, a toda clase de autoridades.

b) Que cuando un cuerpo legal, en algunos de sus preceptos, haya sido reputado como inconstitucional, la persona física o moral a la que las autoridades pretendan aplicarlo, pueda pedir a la misma que suspenda su aplicación.

c) Que en caso de que la autoridad, a la cual se haya elevado tal petición, insista en aplicar el precepto o preceptos legales tachados de inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte, reiterando el acto de aplicación respectivo, el afectado pueda acudir en queja ante el Juez de distrito que corresponda, para que este sin ulterior recurso, decida sobre la cuestión de si deben o no aplicarse dichos ordenamientos en atención al vicio de inconstitucionalidad establecida por la Corte.

Sugerencias que para el caso de ser llevadas a la práctica, facilitarían la delimitación de la litis, desde un inicio, esto es, la facilidad de llevar la controversia al punto específico de derecho, provocando con ello una mejor visión y comprensión de la controversia, para dirigirla al ánimo del juzgador que emitirá con tales elementos ya esclarecidos una mejor y pronta resolución, así como la inmediata disminución de los juicios de garantías entablados.

Dada la complejidad del tema, y por ello la razón de escribir sobre éste, además de conocer el análisis jurídico de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, es muy importante el conocimiento e interpretación de las normas jurídicas aplicadas, ya que es

trascendente para los estudiosos del derecho con respecto a la aplicación de la Jurisprudencia, pues contiene las consideraciones que hace el Tribunal al resolver los asuntos que le son sometidos a su consideración y competencia.

Asimismo, para los juzgadores, les sirve de base para la aplicación a casos concretos en forma justa, equitativa y con singular apego a la Ley y a nuestra Carta Magna.

Ahora bien, a lo largo del presente capítulo se ha venido tratando de dejar en claro cuestiones que competen a la constitución, para así estar en posibilidades de hablar sobre constitucionalidad o inconstitucionalidad de una Ley, Reglamento, o simplemente de un Acto, pero lo anterior no podrá ser abordado sin antes saber cómo se crea una Ley, esto es, todo el procedimiento que se debe seguir para que la misma sea legalmente obedecida o acatada, y de ahí partir a hablar sobre cuestiones de inconstitucionalidad. Razón por la cual resulta indispensable conocer dicho procedimiento, el cual se abundará con mayor detalle al abordar el siguiente tema.

3.4. CREACIÓN DE LEYES

La creación de leyes, proceso legislativo, o también conocida como legislación, no es otra cosa más que el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes.⁸

A mayor abundamiento, debemos entender que el Supremo Poder de la Federación, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos

⁸ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Op. Cit. pág. 52.

Mexicanos, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales no pueden reunirse en una sola persona o corporación.

A su vez, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. El Congreso de la Unión es concebido como el órgano de la pluralidad democrática por excelencia, pues en él convergen las principales corrientes políticas e ideológicas de nuestro país.

El Congreso de la Unión celebra anualmente dos periodos de sesiones ordinarias; el primero de ellos comprende del 1° de septiembre hasta el 15 de diciembre, excepto cuando el Presidente de la República inicia su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 de la Constitución Federal, en cuyo caso las sesiones pueden extenderse hasta el 31 de diciembre; y el segundo se celebra a partir del 15 de marzo y hasta el 30 de abril.

El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de un asunto exclusivo, se reunirá en sesiones extraordinarias, cada vez que convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

Ambas Cámaras tienen como propósito fundamental el análisis, discusión y aprobación de las normas que constituyen nuestro sistema jurídico.

El proceso legislativo federal se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y por los acuerdos parlamentarios adoptados por la mayoría de los miembros de cada Cámara. La Carta Magna precisa en el artículo 71 que el derecho de iniciar leyes y decretos compete:

a) al Presidente de la República; b) a los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y c) a las legislaturas de los estados.

La formación de leyes y decretos puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

3.4.1. CÁMARA DE ORIGEN

Se habla de Cámara de origen para referirse a la que inicia el procedimiento legislativo y de Cámara revisora cuando se refiere a la que recibe la propuesta que ya ha sido aprobada por dicha Cámara de origen.

3.4.2. GACETA PARLAMENTARIA

Los senadores integrantes de la LVIII Legislatura aprobaron un acuerdo de la Mesa Directiva, por el que se creó la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores como medio de difusión al que incluso se puede acceder a través de la red electrónica. De esta manera, la iniciativa de proyecto de ley o decreto se remitirá a dicho órgano para su publicación el día en que haya de ser presentada al pleno, y el Presidente de la Mesa Directiva determinará el turno a las comisiones que correspondan de acuerdo con su naturaleza o materia. La Presidencia de la Comisión encargada de dictaminar dará entrada formal al texto debidamente

documentado y fundado, en el cual se establecen los motivos o consideraciones que llevaron a los autores a proponer tal ley o decreto.

Es práctica parlamentaria que en el seno de la Comisión se integre una Subcomisión redactora, la cual se encarga de elaborar el anteproyecto de dictamen para su presentación y en su caso aprobación en la propia Comisión.

El dictamen debe contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

Los dictámenes de cada una de las Comisiones deberán presentarse firmados por la mayoría de los individuos que las componen; en caso de existir disenso de uno o más miembros se presentará voto particular por escrito, el cual deberá remitirse de manera conjunta con el dictamen. En materia parlamentaria se denomina voto particular a la expresión formal que el legislador realiza sobre determinado asunto, con independencia de la opinión general, ya sea ésta en sentido positivo o bien negativo. Es entonces, la emisión de razones, argumentos y puntos de vista que un parlamentario sostiene de manera personal y los cuales desea queden asentados.

3.4.3. DICTAMEN

Una vez elaborado el dictamen se notifica al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara para que en uso de sus facultades legales programe su inclusión en el orden del día y en la Gaceta Parlamentaria, para su presentación ante el Pleno de la Asamblea.

Los dictámenes son sujetos a dos lecturas, que se realizan ante el Pleno por parte de la Secretaría de la Mesa Directiva. En la práctica, el día en que se hacen del conocimiento de los miembros de la Cámara quedan de primera lectura y es hasta una sesión posterior en donde se da la segunda lectura, discusión y votación de los dictámenes.

3.4.4. DISCUSIÓN

Todo proyecto de ley o decreto se discute primero en lo general, esto es, en su conjunto, y después, en lo particular, cada uno de sus artículos. La discusión se da alternativamente en contra y en pro, comenzando por el inscrito en contra. Los individuos de la Comisión y los autores de la propuesta podrán hablar en más de dos ocasiones, mientras el resto sólo tendrá dos intervenciones. Asimismo, tienen derecho de intervención los individuos para hechos o alusiones personales, por un tiempo límite de cinco minutos.

Terminada la lista de oradores el Presidente preguntará a la Asamblea mediante votación económica si el asunto se considera suficientemente discutido, si así se considera, se procederá a la votación, en caso contrario continuará el debate, pero bastará que hable uno en pro y otro en contra para repetir la pregunta.

3.4.5. VOTACIÓN

Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido, y si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en particular. En caso de no ser aprobado, se preguntará, en votación económica, si

vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá, en efecto, para que lo reforme; mas si fuere negativa, se tendrá por desechado.

En cuanto a la discusión en lo particular, terminada ésta, se preguntará si ha lugar la votación; en caso afirmativo se votará, y en caso negativo se devolverá el artículo a la Comisión.

Aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra, cuando no se trate de alguna de las facultades exclusivas de una sola Cámara. Los proyectos deberán ir firmados por el Presidente y dos Secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolverlos.

3.4.6. CÁMARA REVISORA

La Cámara revisora recibe la Minuta del Dictamen con Proyecto de Decreto y lleva a cabo el mismo procedimiento de estudio, dictamen, discusión y aprobación seguido por la Cámara de origen.

Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para su publicación, pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión en la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo Federal. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto podrá presentarse hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

Resuelta la iniciativa por la Cámara revisora queda sancionada como ley o Decreto, y se procede a la integración del expediente final con el documento legislativo acabado y original que firman los representantes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras.

3.4.7. PROMULGACIÓN

El Presidente de la República, al recibir el decreto aprobado por el Congreso cuenta con dos opciones: a) realizar observaciones al decreto aprobado, en cuyo caso lo remitirá a la Cámara de origen para su estudio, dentro de los diez días útiles,

a no ser que corriendo ese término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido, o b) Promulgarlo y entonces mandarlo publicarlo para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga la ley.

Tratándose del procedimiento para realizar reformas constitucionales, una vez aprobado el decreto por las dos terceras partes de los individuos presentes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, se remite a las Legislaturas de los Estados, de acuerdo con lo establecido por el artículo 135 Constitucional. A partir de ese momento las Cámaras del Congreso o la Comisión Permanente en su caso, reciben las comunicaciones de los Congresos Locales, manifestando su aprobación o rechazo al decreto referido a efecto de realizar el computo de las mismas y la declaratoria correspondiente. En caso de ser aprobado el Decreto se remite al Ejecutivo de la Unión para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

3.4.8. PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

Las leyes son publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el cual es el órgano de difusión con que cuenta el Ejecutivo Federal, a efecto de dar a conocer las resoluciones aprobadas por el Congreso, entre otras informaciones.

Ahora bien, García Maynez nos advierte que en el proceso legislativo existen seis diversas etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia. Lo que no es otra cosa que lo que ya explicamos y que consisten en los diferentes momentos de dicho proceso.⁹

⁹ *Ibíd*em p. 53.

En efecto, la Iniciativa es, a grandes rasgos, el sometimiento de un proyecto de ley al Congreso. Lo cual encuentra su fundamento en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mientras tanto, la Discusión es el momento en que las cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de dictaminar sobre si deben o no ser aprobadas.

La Aprobación, no es otra cosa que la etapa que consiste en la aceptación que hagan las cámaras sobre un proyecto de ley, sin olvidar que dicha aceptación puede ser total o parcial.

Dándose el nombre de Sanción a la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo.

Ahora bien, el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla, recibe el nombre de Publicación, realizándose la misma en el Diario Oficial de la Federación.

3.4.9. INICIACIÓN DE LA VIGENCIA

Por último y para concluir dicho proceso de creación de leyes tenemos ya a lo que conocemos como la Iniciación de la Vigencia, el cual se tratará de explicar ahora de la siguiente manera:

Una vez que se han culminado con éxito todas y cada una de las etapas anteriores, como ya se explicó, procede la publicación de la Ley debidamente aprobada, pero es el caso que posterior a ello son dos las situaciones que pueden presentarse en el momento de fijar la fecha de iniciación de la vigencia, tales

situaciones se revelan en el contenido del artículo 3 del Código Civil Federal, que para su mayor comprensión, se transcribe:

"Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta Kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad."

Del artículo en cita se observa que las Leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial, Siendo ésta la primera situación; es decir, consiste meramente en el cómputo de los tres días posteriores a su publicación para que inicie su vigencia, y a su vez adquiera el carácter de obligatoria.

La segunda situación se contiene en el párrafo segundo del mismo precepto citado, ya que en los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el primer párrafo antes aludido, transcurra un día más por cada cuarenta Kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad; esto es, que tratándose de un lugar distinto al de la publicación del Diario Oficial, deberá añadirse a dicho plazo un día más por cada cuarenta Kilómetros o fracción que exceda de la mitad.

El lapso comprendido entre la publicación y la iniciación de la vigencia, se le conoce como *vacatio legis*, y es el término durante el cual los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocer la Ley y, por ende, de cumplirla, ya que

concluido dicho plazo, la Ley obliga a todos los comprendidos dentro del ámbito personal de aplicación de la norma.

3.5 LA FINALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

La Constitución, como ya se ha dicho, es la norma constituyente, reguladora de la validez del sistema jurídico y determinante de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad.

Por tanto, su principal función, es la de regular todo el sistema jurídico, que compone a un Estado, nuestro Estado, por tanto, tiene un contenido a través del cual se derivan todas y cada una de las leyes que componen el sistema jurídico de nuestro país, las que a su vez se encargan de regular la conducta social, tratando de lograr una armonía en nuestra sociedad, razón suficiente y por la cual se está en aptitud de hablar entonces de que tales caracteres la hacen suprema respecto del resto de las normas del sistema jurídico, lo cual ha quedado perfectamente definido al hablar anteriormente de la Supremacía Constitucional contenida en su artículo 133.

En otras palabras, la finalidad de la Constitución, no es otra cosa que la de establecer los principio fundamentales de todo orden jurídico a manera de enunciados generales, lo cual significa que todas las normas restantes no pueden contrariarla o alterar su sentido y esto lo podemos ver representado en la pirámide de Hans Kelsen.

El orden constitucional también establece los mecanismos jurisdiccionales apropiados para que exista una subordinación del resto de las leyes que componen dicho sistema jurídico respecto a la Constitución, y tal subordinación resulte efectiva,

tal es el caso, a manera ejemplificativa de las normas de carácter fiscal que emanan de la Constitución y se sujetan a sus principios generales, pues en caso contrario los afectados por sus disposiciones estarían legitimados para demandar su inconstitucionalidad a través de los mecanismos jurisdiccionales vigentes.

Lo anterior es así, en virtud de que la principal finalidad del hombre es la felicidad, la cual solo puede alcanzarse siendo libre para realizar lo deseado, por lo que se han plasmado en un ordenamiento legal sus derechos inherentes, llamados garantías individuales; en este orden de ideas, la libertad se concibe individualizada en varias ramificaciones, como las de trabajo, que hoy nos interesan, de comercio, prensa, de propiedad, etc. Lo anterior debe garantizar un Estado de Derecho mediante leyes justas, que compatibilicen los derechos individuales y los derechos sociales y más importante todavía que garanticen al gobernado la indispensable libertad para que pueda lograr lo anhelado.

De lo cual se concluye que la Constitución no es otra cosa más que la norma Suprema a través de la cual surgen el resto de leyes que componen a nuestro sistema jurídico, con la única finalidad de lograr una armonía social que garantice un Estado de Derecho dentro de la entidad política o actividad de que se trate en nuestro país.

3.6 LA CONSTITUCIONALIDAD

La Constitucionalidad se define como: "aquella unidad jurídica compuesta por normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos

principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional strictu sensu".¹⁰

La constitucional va encaminada a la necesidad que existe de preservar el Estado de Derecho en el entendido de sujetar los actos de gobierno a la legalidad, y esto hace que se establezcan medios de control que permitan hacer lo posible, buscando preservar la libertad en la convivencia social y ligar la actuación de los órganos del Estado al orden constitucional que les da su competencia, organización e integración y funcionamiento en los que es necesario establecer los medios de control que nos permitan hacerlo para que no exista un menoscabo en los derechos fundamentales del hombre y se rompa la armonía orgánica del Estado.

3.7. LA INCONSTITUCIONALIDAD

Ahora bien, para entender y comenzar a hablar de lo que es la inconstitucionalidad como tal, cabe partir de lo más esencial; esto es, si se ha entendido a la constitucionalidad, a grandes rasgos, como lo que se encuentra apegado, ligado, o bien, que obedece a lo plasmado en la constitución, consecuentemente la inconstitucionalidad es lo contrario; es decir, lo que no está conforme con la Constitución del Estado, pero cabe decirse que resulta complicado hablar o tratar de definir cada uno de dichos conceptos de manera independiente, dado que para su mejor comprensión de ambas figuras, resulta indispensable tratarlas a la par, ya que por un lado la constitucionalidad deberá entenderse ante todo como el precepto al que se le hace referencia. Pero además, el jurista, interprete o ejecutor del derecho puede captar la idealidad que anima el denominado espíritu de una Constitución. La inconstitucionalidad, sin embargo, está en

¹⁰ http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/SC067_03.HTM. 03/12/06, 18:52 hrs.

consonancia con esta última aseveración. Se trata de algo quizá no concreto pero que está ahí, en la captación de los rasgos peculiares e idiosincráticos del pueblo de un Estado. Por tanto, para profundizar más a detalle los temas de constitucionalidad, inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad resulta indispensable dedicar un apartado especial en el que se expliquen en su conjunto, lo cual queda como adelante sigue.

3.7.1. DIFERENCIAS ENTRE CONSTITUCIONALIDAD, INCONSTITUCIONALIDAD Y ANTICONSTITUCIONALIDAD

Para comprender los términos constitucionalidad, y su contrario la anticonstitucionalidad e inconstitucionalidad habrá que partir del conocimiento del primado de la Norma Suprema sobre las demás leyes que de ella se derivan.

Miguel Lanz Duret afirma que el principio fundamental sobre el que descansa nuestro régimen constitucional es la Constitución, por cuanto "...sólo la Constitución es suprema en la República. Ni el gobierno federal, ni la autonomía de sus entidades, ni los órganos del Estado que desempeñan y ejercen las funciones gubernativas... son en nuestro derecho constitucional soberanos...".¹¹

La constatación de dicha afirmación se encuentra directamente reconocida en el articulado de la Constitución mexicana vigente. Concretamente en sus artículos 39 y 41 (soberanía del pueblo); 50 (poder legislativo de la unión); 73 (de las facultades del Congreso); 80 (el poder ejecutivo depositado en una sola persona); 94 (de los tribunales judiciales); 103 (de las facultades al poder judicial de la federación en los casos de controversia); 104 (de las atribuciones de los tribunales de la federación);

¹¹ LANZ DURET, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de nuestro Régimen. México, Norgis Editores, 1998. p. 325.

133 (de la Constitución y tratados reconocidos como ley suprema de la federación), y 136 (de las reformas a la Constitución).

El artículo 133, como tantos otros de la Constitución vigente tiene su antecedente en la Constitución de 1857, cuyo artículo 126 "fue tomado literalmente de la Constitución norteamericana, y es el que quedo en la actual Constitución, con reformas de 1934 a la redacción, no al sentido" Fue modificado para limitar al jefe del ejecutivo y así aumentar el poder de revisión del Senado al añadirse el siguiente párrafo: "(Todos los tratados) que estén de acuerdo con la misma (Constitución)". Lo cual es convincente.¹²

De la Constitución se derivan la legalidad (constitucionalidad) o ilegalidad (inconstitucionalidad) de las leyes ordinarias. Máxime si se trata de constituciones rígidas, en sus diversas modalidades, cuyo apego debe evitar la *contraditio* de un pretendido poder constituyente permanente, en principio rechazable, y cuyo abuso puede transformarlo en flotador de reformas circunstanciales de proyección derogable. De aquí el acierto de la concisión y generalidad de los preceptos constitucionales propiciadores de la estabilidad y fijeza constitucional. Deberán recurrirse a las leyes orgánicas para su adaptación a las nuevas necesidades sociales. Cuanto mayor sea la vigencia del articulado constitucional más fuerte será su validez, y demostrabilidad. Sin embargo, es convincente el poder revisor que se desprende del artículo 135 (Congreso y legislaturas locales).

No existiendo en México tribunales específicamente constitucionales, ni figuras como el *Ombudsman*, o el "Defensor del pueblo", etc., necesariamente conoce sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes la Corte Suprema por juicio directo de amparo. Según la jurisprudencia "la autoridad administrativa no puede examinar la constitucionalidad de una ley."¹³

¹² CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. México, Siglo XXI, editores, 1999, P. 11.

¹³ *Ibidem*. p. 234.

Es preciso distinguir los términos **constitucionalidad**, inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad. Del primero, como ya se dijo, deberá entenderse ante todo el precepto al que se le hace referencia. Pero además, el jurista, interprete o ejecutor del derecho puede captar la idealidad que anima el denominado espíritu de una Constitución. La **inconstitucionalidad** está en consonancia con esta última aseveración. Se trata de algo quizá no concreto pero que está ahí, en la captación de los rasgos peculiares e idiosincráticos del pueblo de un Estado, mientras que la **anticonstitucionalidad** ha de estar referida a un precepto concreto y determinado. Así, las leyes ordinarias u orgánicas no pueden, desde el punto de vista formal, ser anticonstitucionales. Es más, ni siquiera inconstitucionales; es decir, no pueden ser contrarias ni a precepto ni a la voluntad del legislador (pueblo). No han de contradecir a los lineamientos concretos, específicos y, en su caso, al significado del contenido constitucional.

Pero ¿quién, o quiénes van a declarar la constitucionalidad de un precepto? Distintos son los instrumentos de defensa. Puede resultar que el apego a la Constitución implique, en su caso concreto, el señalamiento de algo caduco. Sin embargo, mientras el precepto este vigente habrá que respetarlo, aun cuando deba promoverse su modificación posterior por la vía conducente. Máxime, si el punto controvertido, o impugnado, implica un valor jerárquicamente superior aunque normalmente la axiología jurídica recogida en la norma ha de coincidir con el valor bien común expresado en el precepto ético. Si bien en el principio de las relaciones humanas fueron el rechazo y la oposición, dos grandes móviles políticos, surgió el precepto constitucional de la unión para dirimir el problema.

En México es el poder judicial federal el encargado de resolver sobre la constitucionalidad de una ley mediante el juicio de amparo. Así, existe un denominado recurso de inconstitucionalidad que viene a abordar en México el formal equívoco entre el amparo como recurso propiamente dicho (*habeas corpus*) de los artículos 14 y 16 constitucionales y el juicio directo contra leyes (afectabilidad de una ley a un caso concreto promovida por parte afectada y que en su día puede llegar a

crear jurisprudencia) que corresponde al de los artículos 103 y 107 (cuya ley orgánica es la del Amparo, procedimiento pesado que podría agilizarse con la creación de un Tribunal Constitucional).

Dicho tribunal, y otros controles operativos, requieren de un poder judicial independiente con sus escalafones administrativos específicos incompatibles con el sistema constitucional presidencial de plena potestad legal dados los artículos 71, fracción I (de la iniciativa de ley del ejecutivo) y 72, incisos c), d) y e) (del veto presidencial).

En el derecho constitucional mexicano el fundamento directo del reconocimiento del primado de la Constitución sobre las demás leyes se encuentra en el artículo 133 cuyo antecedente literal, como ya dijimos, proviene del artículo 126 de la Constitución de 1857. Complementa este artículo el 124 al declarar que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. "Luego, en México, el problema propuesto se responde de la siguiente manera: se aplica la ley que fue expedida por autoridad competente, es decir, el problema en nuestro país no se presenta como de supremacía de la legislación federal sobre la local, sino como un problema de competencia: ¿cuál es la autoridad que de acuerdo con la Constitución es competente para legislar sobre esta determinada materia?"¹⁴

Los sistemas de control consisten o bien en la intervención directa de la ciudadanía solicitando a las instituciones competentes su intervención, o, en su defecto, por instituciones ya sean especializadas (por ejemplo, el Tribunal Constitucional) o por medio de cada uno de los tres poderes. Como por ejemplo, el poder judicial en los Estados Unidos, o por el propio poder legislativo, o una combinación de ambos poderes en el que uno de ellos tiene que decidir en última instancia; el veto que la Constitución mexicana reconoce en favor del jefe del

¹⁴ *Ibíd.* p. 127.

ejecutivo en el artículo 72, incisos c), d) y c) expresa un control, puesto que faculta al presidente de la República para no sancionar un proyecto de ley, en su caso.

Existen también maneras preventivas para adelantarse a posibles y decisivos controles sobre la constitucionalidad y la inconstitucionalidad de una ley, muy especialmente en aquellos países que disponen del referendun antes de que surja el posible conflicto, ya se trate de fijar posición sobre un acto político o una norma jurídica. Pero preventivo, o no, preceptivo o sancionador el control de constitucionalidad lleva, implícita o explícitamente el reconocimiento de la Constitución como "norma de normas".

En México carecemos de un control concreto, determinado y sancionador de los poderes legislativo y judicial sobre el ejecutivo de la Unión y del de las entidades federativas, no en vano la Constitución designa a éste como poder supremo y no a aquéllos. Hay pues, una indiscutible supremacía declarativa en favor del ejecutivo. A mayor razonamiento, las interferencias de este poder en las esferas de los otros dos, se manifiestan en el transcurrir constitucional, véase si no la peligrosa y peculiar facultad del ejecutivo federal mexicano de poder declarar, de acuerdo con la previa propuesta al Senado, la desaparición de poderes en las entidades federativas (que no Estados libres y soberanos) según el artículo 76, fracción V, o, el continuo, persistente y exclusivo control del ejecutivo de la Unión sobre dichas entidades a pesar de los artículos 115, 116 y 117 de la Constitución.

3.7.2. LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Sánchez Bringas, en su libro "Derecho Constitucional", señala que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con

poca fortuna pretendió resolver el añejo problema derivado de la Fórmula Otero¹⁵, por virtud de la cual las sentencias de amparo sólo deben ocuparse de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o acto que la motivó. Por virtud de este principio rector del juicio de amparo, se presentó el inconveniente fenómeno de conservar una norma general - ley, tratado internacional o reglamento- declarada inconstitucional a través del amparo, como parte del orden normativo; porque el amparo solo logra evitar que esa norma se aplique al gobernado que la impugnó, sin embargo, a pesar de su declarada inconstitucional seguiría perjudicando a los gobernados que no la hubiesen impugnado.¹⁶

Estas acciones, que fueron introducidas en el artículo 105 constitucional con la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994, tienen como finalidad impugnar, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la contradicción que pueda existir entre las leyes y los tratados, por un lado, y la Constitución Federal, por el otro; y se otorgan a los miembros que representen cuando menos 33% de los propios órganos legislativos que hayan aprobado la ley o el tratado impugnado, así como al Procurador General de la República. En caso de que la Suprema Corte considere fundada la acción de inconstitucionalidad, la sentencia (que deberá ser aprobada

¹⁵ Se conoce con el nombre de "formula Otero" al principio de relatividad de la sentencia de amparo que recogen la fracción II del artículo 107 constitucional y el artículo 76 de la Ley de Amparo. En efecto, la mencionada fracción señala "La sentencia se refiere a la de amparo- será siempre tal que sólo se ocupe de los individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare", texto que repite más o menos el artículo de la Ley de Amparo citado.

Se le llama "fórmula Otero" porque, precisamente cuando don Mario Otero propuso la creación del juicio de amparo a nivel federal en su celebre voto particular de 1847, que después quedaría consagrado en el Acta Constitutiva y de Reformas, hizo hincapié en que, siguiendo el modelo americano, el Poder Judicial solamente desaplicaría la norma secundaria, ya que de lo contrario pensaba Otero- los jueces derogarían las leyes y se pondrían "en oposición contra el Poder Legislativo". En efecto, el artículo 19 del proyecto del diputado Otero (que pasó como artículo 5) señalaba, al hablar del amparo, lo siguiente: "limitándose dichos tribunales a impartir su protección en los casos particulares sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto a la ley o del acto que lo motivare". Ellos además, se explicaba porque en el mismo proyecto y después en el Acta de Reformas se estableció un sistema de control de constitucionalidad de las leyes estatales.

La "fórmula Otero" quedó recogida casi literalmente, por el artículo 102 de la Constitución de 1857, el cual, junto con el artículo 101, representaron la consagración definitiva del juicio de amparo en el derecho mexicano. DICCIONARIO JURÍDICO 2000, OP.CIT.

¹⁶ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. OP. CIT. p. 506.

cuando menos por ocho ministros) declarará la invalidez de las leyes o los tratados impugnados.

Las acciones de inconstitucionalidad se distinguen del juicio de amparo porque las primeras sólo pueden ser ejercidas por los miembros que representen cuando menos el 33% de los órganos legislativos que se señalan en la fracción II, del artículo 105 constitucional, o por el Procurador General de la República, en tanto que la demanda de amparo puede ser interpuesta por cualquier persona que resulte afectada en sus intereses jurídicos por algún acto de autoridad; porque el objeto de las acciones de inconstitucionalidad se limita a determinar si una ley o un tratado es o no contrario a la Constitución, y el del juicio de amparo consiste, más ampliamente, en resolver si algún acto de autoridad (ley, tratado, reglamento, sentencia, acto administrativo, etc.) es o no violatorio de las garantías individuales que establece la Constitución y porque la sentencia que se dicte para resolver la acción de inconstitucionalidad, si es estimatoria, puede declarar con efectos generales la invalidez de la ley o tratado, en tanto que la sentencia que se pronuncie en el juicio de amparo deberá limitar sus efectos al caso concreto planteado, con sujeción a la fórmula Otero o principio de relatividad del amparo.

A diferencia de las controversias constitucionales que se presentan entre entidades públicas o entre los poderes de dichas entidades, las acciones de inconstitucionalidad normalmente plantean conflictos en el seno del propio órgano legislativo, ya que la parte demandante vienen a ser los integrantes de la minoría legislativa y la parte demandada, el órgano legislativo que aprobó la ley o tratado impugnados. Sin embargo, cuando sea el Procurador General de la República quien ejerza la acción de inconstitucionalidad, el conflicto se plantea entre el titular de este órgano del Poder Ejecutivo, como demandante, y el órgano legislativo, como demandado.

Las acciones de inconstitucionalidad, al igual que las controversias constitucionales, se regulan en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política.

3.8. LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS

La expresión "auto", de origen griego, es un elemento compositivo que entra en la formación de algunas voces españolas con el significado de "propio" o "por uno mismo". De esta manera, cuando denominamos autoaplicativas a algunas leyes, nos referimos a la circunstancia de que la ley produce efectos jurídicos frente a alguno de sus destinatarios, por si misma, sin requerir un acto intermedio de aplicación.¹⁷

La norma jurídica contenida en una ley tiene una hipótesis de cuya realización depende que se produzcan consecuencias jurídicas. Respecto de las leyes autoaplicativas, al iniciarse la vigencia de las normas en ellas contenidas, se produce el fenómeno de que hay gobernados que inmediatamente derivan deberes jurídicos de tales normas o leyes.

Los extremos de hecho contenidos en las hipótesis normativa se actualizan automáticamente sin que sea menester el acto de aplicación.

A su vez, se consideran leyes heteroaplicativas aquellas que por si solas, cuando se inicia su vigencia, no afecta la esfera jurídica de los gobernados, creando deberes a su cargo, o extinguiendo o transformando sus derechos sino que es menester la aplicación de la norma jurídica mediante un acto de aplicación posterior. La expresión "hetero", a manera de prefijo, significa, "otro", ello quiere decir que la

¹⁷ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Práctica Forense del Juicio de Amparo. Porrúa, México 1999. pág. 123

actualización de los efectos jurídicos de la ley, requieren que otro sujeto realice actos de aplicación. Si la ley, por si misma, no produce efectos inmediatos, requiere del acto de aplicación o de ejecución que actualice los efectos jurídicos de la norma jurídica.¹⁸

La distinción entre normas jurídicas autoaplicativas y heteroaplicativas es útil en cuanto a que, las normas autoaplicativas son impugnables en amparo a partir de su vigencia, sin que se requiera de su aplicación, es decir, por la sola iniciación de la vigencia de la norma deriva deberes, los extingue y restringe sus derechos; es decir, no requiere el correspondiente acto aplicativo para que la norma jurídica produzca sus consecuencias de derecho.

En cambio, las normas heteroaplicativas no son impugnables en amparo mientras no se realice el acto de aplicación correspondiente, ya que por si mismas no han restringido ni extinguido derechos, ni han engendrado deberes jurídicos.

¹⁸ *Ibíd.* pág. 124.

CAPÍTULO CUATRO

CATÁLOGOS DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL

4.1. CONCEPTO DE CATÁLOGOS DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL

Para abundar en el tema central del presente trabajo de investigación, y muy en el caso particular del capítulo que nos ocupa, resulta indispensable dejar en claro qué son o qué se entiende por Catálogos Generales de Puestos del Gobierno Federal. En ese sentido se deberá partir de lo esencial, esto es, definir primeramente la palabra "catálogo". Así pues, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define a dicha palabra como: "Memoria, inventario o lista de personas, cosas o sucesos puestos en orden."¹

Bajo ese tenor, se entiende que un catálogo sirve entonces para apuntar o registrar ordenadamente cualquier tema, cosa u objeto, formando con ello un catálogo.

Sin embargo y en el tema que nos ocupa, al Catálogo General de Puestos de la Administración Pública Federal se puede definir como: "El instrumento técnico-jurídico que tiene por objeto clasificar y denominar los puestos del sector público."²

Consecuentemente de lo anterior, puede también definirse como el sistema que sirve para distinguir entre los trabajadores que cuentan con la protección del artículo 123 apartado B de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias a nivel federal y local y aquellos que siguen sujetos a la facultad de libre nombramiento y remoción. Sin embargo, para la creación de este catálogo y su adecuada aplicación debieron tomarse en consideración diversos requisitos, tales como: Grupo, Puesto, Plaza, Nivel y Sueldo. Entendiéndose como Grupo al conjunto de puestos con la misma jerarquía; Puesto: La unidad impersonal de trabajo que describe tareas, implica deberes específicos, y delimita jerarquías y autoridad; Plaza: a la posición del

¹ RALULY POUDEVIDA, Antonio. Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Porrúa. México. 2000. pág. 150.

² MANUAL GENERAL DE SUELDOS DEL GOBIERNO FEDERAL. Diario Oficial de la Federación. 28 de febrero de 2001. pág. 2.

cargo que no puede ser ocupado por más de un servidor público a la vez, que tiene una adscripción determinada y que se encuentra respaldada presupuestalmente; Nivel: a la posición específica del puesto que ostenta una persona, dentro de la escala ordenada por grupos jerárquicos; y, por último el Sueldo: que es la remuneración económica que por concepto de servicios recibe el trabajador.³

Bajo ese sentido, y desde un lenguaje coloquial, se debe entender al Catálogo de Puestos del Gobierno Federal como aquel documento que tiene por objeto la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado, tomando como base para dicha clasificación, determinadas características, antes mencionadas, a efecto de lograr una clasificación que guarde un orden, obedeciendo a grupos, rangos y géneros; esto es, como grupos debemos entender al conjunto de trabajadores que a su vez deben ser divididos en los que se desempeñan como de base o de confianza. Ahora, por rango, se establece el grado jerárquico que ostenten en el desempeño de su puesto, y, por género al conjunto de caracteres semejantes que se tienen en común, que en el caso, se habla del conjunto de actividades semejantes existentes entre un puesto y otro.

4.2. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL

A través de los tiempos se han ido creando múltiples y diversas cosas, objetos, situaciones, reglas, etc., con la única finalidad de ir satisfaciendo las necesidades que van surgiendo a raíz de los usos y costumbres que va adquiriendo la sociedad conforme a la actualización de la época que se vive, dado a que dichas necesidades evolucionan a la par con el momento, tiempo y espacio en el que se

³ Idem.

desarrolla una persona. Es por ello, que así como se crean, a manera ejemplificativa, líneas de comunicación, con el fin de tratar de hacer la vida más rápida y práctica, también se han ido creando reglas, leyes y reglamentos a efecto de lograr una sana convivencia social. Así mismo y bajo ese sentido, el derecho está en constante cambio, y muchas de las veces obedecemos ciertas reglas sólo por el hecho de que son impuestas, pero pocas veces se conoce el motivo o el origen de esa regla; es decir, el por qué se debe atender a ella. Si todas las personas tuvieran conocimiento del porque de la existencia de esa imposición, sería mucho más fácil y factible su obediencia o acatamiento, ya que facilitaría la comprensión de las consecuencias que acarrearía su desobediencia a una norma.

Por tanto y de manera semejante sucede con el tema que nos ocupa; esto es, que para la mayor comprensión del presente trabajo de investigación, resulta indispensable conocer el por qué de su creación, para así entonces estar en posibilidades de entender el tema central.

Bajo esa tesitura, el derecho burocrático se perfila como rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a asemejarse al laboral; al excluirse a los empleados públicos de la regulación de la Ley Federal del Trabajo de mil novecientos treinta y uno, surgieron intentos de normatividad propia que cristalizaron hasta el año de mil novecientos treinta y ocho al promulgarse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que fue emulado por diversas legislaciones locales, le sucedió otro estatuto en el año de mil novecientos cuarenta y uno y hasta mil novecientos sesenta se adicionó el artículo 123 constitucional por un apartado B en que se reguló lo relativo a la relación de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal con sus servidores; en mil novecientos sesenta y tres se expidió su ley reglamentaria. Los ordenamientos estatutarios burocráticos encuentran origen en la exclusión de los empleados públicos de la reglamentación de la materia de trabajo entre particulares, como ordenamientos encargados de regular una relación de servicio que surgió del derecho administrativo y no laboral. Se trató entonces de regulaciones que se desarrollaron a partir de la recopilación de los

antecedentes aislados que existían sobre el servicio público, como acuerdos presidenciales, circulares y algunos intentos de reglamentación del artículo 89 fracción II de la Constitución Federal, que establece las facultades del Ejecutivo para el libre nombramiento y remoción de los empleados públicos, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en las leyes, por ello es que a diferencia del sistema de la Ley Federal del Trabajo que atiende a la naturaleza de la función desempeñada por el trabajador en cargos de inspección, vigilancia, administración y fiscalización y no a la denominación que se dé al puesto, desde el origen de la materia se ha atendido al sistema de catálogo para distinguir entre los trabajadores que cuentan con la protección del artículo 123 apartado B de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias a nivel federal y local y aquellos que siguen sujetos a la facultad de libre nombramiento y remoción mencionada.⁴

A mayor abundamiento, es importante destacar el motivo que tuvo el legislador para la creación del artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, siendo ésta la siguiente:

“Uno de los programas prioritarios del gobierno a mi cargo, lo constituye el mejoramiento de la administración del personal al servicio del Estado, sus principios se orientan a regular en forma eficiente la relación de listado y sus trabajadores, buscando propiciar para estos mejores condiciones en su relación jurídica de trabajo.

Para lograrlo es necesaria la implantación del Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, que tiende a obtener la homogeneidad en los puestos para que estos se encuentren clasificados atendiendo a las funciones atribuciones y responsabilidades propias que desempeñe cada trabajador, a fin de que se haga efectivo el principio jurídico de que a trabajo igual debe corresponder sueldo igual, este principio, por las deficiencias aludidas, a menudo se ve vulnerado por

⁴ Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. VII, Mayo de 1998. Página: 581. Tesis: 2a./J. 31/98. Jurisprudencia. Materia(s): laboral

la forma del sistema estructural de las remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado.

El catálogo general de puestos del gobierno federal, es resultado de un largo esfuerzo de determinación de los puestos que las diferentes actividades requieren y de la clasificación de las actuales categorías en distintos niveles. La implantación del catálogo general de puesto hace necesaria la adecuación de algunos artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, para precisar en ellos el concepto de puesto en lugar del de categoría que conforme al estructura actual se ha venido utilizando.

También se persigue con la reforma que se propone, sustituir la ley del tratamiento casuístico de la clasificación de los puestos de confianza, por un criterio basado en la naturaleza de las funciones o actividades a desarrollar por los trabajadores conforme a las cuales precisamente había hecho entre tratamiento casuístico, lo que se refleja en el catálogo general de puestos del gobierno federal establecido en la reforma al artículo 20 de la ley.”

De la anterior exposición de motivos del artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que hace a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 27 de Diciembre de 1982, en lo atinente se desprende que el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal quitó el tratamiento casuístico en la clasificación de los puestos de confianza y les otorgó un criterio basado en la naturaleza de las funciones o actividades a desarrollar por los trabajadores y por ende en dicho Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal se encuentra la denominación y naturaleza de las funciones de la plaza que ocupe el trabajador, las cuales serán netamente de confianza, correspondiéndole a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a lo señalado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, elaborar dicho catálogo para dar seguimiento e identificación de las plazas correspondientes a las secretarías de Estado, consideradas en la Ley de mérito y por supuesto emitir la opinión técnica que

sobre el particular se le solicite, sin dejar de atender lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A ese respecto cabe hacer la aclaración que dicho artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado especifica dos vertientes referentes a la elaboración de los catálogos; es decir, por un lado existe el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, el cual es creado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con todos y cada uno de los catálogos de puestos de cada dependencia, con el objeto de ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control de gasto en ese rubro.

Por otro lado, se distingue a la segunda vertiente como lo referente al Catálogo de puestos que se establezca en cada dependencia, dentro de su propio régimen interno, en el cual si corresponde a los titulares o los representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos, elaborar dicho catálogo para dar seguimiento e identificación de las plazas correspondientes a nivel interno.

En otro aspecto, es importante resaltar el hecho de que el multicitado artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sufrió una reforma, la cual fue publicada el 3 de mayo de 2006, en el Diario Oficial de la Federación, para quedar como sigue:

" Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, el cual deberá contener los catálogos de puestos que definan los Órganos competentes de cada uno de los Poderes y del Gobierno del Distrito Federal. Los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de esta Ley se clasificarán conforme a sus propios catálogos que establezcan dentro de su régimen interno. En la formulación, aplicación y actualización de los catálogos de puestos, participarán conjuntamente los titulares o los representantes de las

dependencias y de los sindicatos respectivos, en los temas que les sean aplicables."

Por tanto, dicha reforma también cuenta con su respectiva exposición de motivos, la cual es del literal siguiente:

"La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, tiene como objeto regular las relaciones laborales que existen entre los empleados públicos de base y el Gobierno Federal, reglamentando los derechos y las garantías sociales de éstos, contenidos en nuestra ley fundamental.

Esta ley, promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del mismo año, aun cuando ha sido reformada y adicionada en varias ocasiones, a la fecha requiere de ser actualizada para que este acorde con otros ordenamientos legales aprobados por el Poder Legislativo Federal en el ejercicio de las facultades que le otorgan nuestra carta magna.

Tal es el caso de la incongruencia que existe entre la ley en comento y la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en el año de 1999, donde se establece una nueva estructura para la organización técnica y administrativa para cada una de las Cámaras, a partir de los principios de profesionalización, imparcialidad, objetividad, productividad y compromiso institucional.

Con esta nueva estructura orgánica se vino a sustituir la figura del Oficial Mayor por la de Secretario General como cabezas responsables de proporcionar los servicios parlamentarios, técnicos y administrativos en ambas Cámaras. Adicionalmente y como parte de la estructura técnica y administrativa de ambas Cámaras, se crearon otros órganos con funciones específicas tales como: la Contraloría Interna, la Coordinación de Comunicación Social y el Centro de Capacitación y Formación Permanente, entre otros.

Por otro lado, la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos crea el Servicio Civil de Carrera, el cual tiene como premisa básica la profesionalización del servidor público de carrera en ambas Cámaras, asegurando que su desempeño se apegue a los principios antes comentados y otorgándoles permanencia, objetividad y certeza jurídica en el desempeño de su empleo cargo o comisión.

Para ello, la Cámara de Diputados aprobó el 24 de abril de 2000 su Estatuto de Organización Técnica, Administrativa y del Servicio de Carrera y de igual modo, el 7 de noviembre de 2002, el Senado aprobó su Estatuto del Servicio Civil de Carrera, ambos ordenamientos establecen las bases para la planeación, organización, operación, desarrollo, formación, capacitación, profesionalización, control y evaluación del Servicio Civil de Carrera, estableciendo los derechos, obligaciones y sanciones de sus miembros, así como los procedimientos y medios de defensa con que cuenta el personal incorporado al servicio, los cuales conforme a los ordenamientos normativos señalados deben ser trabajadores de confianza.

La nueva estructura del Congreso de la Unión y la implantación del Servicio Civil de Carrera, moderniza y enriquece al Poder Legislativo, sin embargo esta modernización trae consigo la necesidad de adecuar los ordenamientos legales que rigen las relaciones laborales de los servidores públicos que trabajan en él, para definir con claridad quienes son trabajadores de confianza.

Por otro lado, con la modificación al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos realizada por el Constituyente Permanente en el año de 1999, se creó la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación de la Cámara de Diputados, que vino a sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda, teniendo como principal función la de auditar la cuenta pública federal.

En diciembre del año 2000, entra en vigor la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que organiza y establece las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, al mismo tiempo que hace referencia en su artículo 88 de quienes

son sus trabajadores de confianza; por ello con esta iniciativa se pretende hacer congruente la ley de referencia con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por último, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra como principio fundamental de Gobierno la división de Poderes, principio que el constituyente concibió como un sistema de pesos y contrapesos para controlar el poder, pero al mismo tiempo de colaboración entre poderes para el cumplimiento de los fines establecidos por la propia Constitución. Por ello, cada uno de los Poderes deben tener autonomía sobre los instrumentos que les sirven de base para normar las relaciones laborales de sus servidores públicos, de ahí que sea necesario que cada uno de los Poderes pueda, en ejercicio pleno de su autonomía, definir los catálogos de puestos de los servidores públicos que en ellos laboran, así como sus tabuladores salariales.

Por lo anterior y con el objeto de otorgar certidumbre jurídica a los trabajadores que participan en las labores camarales, se hace indispensable adicionar y reformar diversos artículos de la actual Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, para lo cual - por el digno conducto de ustedes ciudadanos Secretarios de esta H. Cámara de Senadores- y en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa, misma que se solicita sea turnada a la Comisión de Trabajo y Previsión Social para su análisis y dictamen."

Así pues, debe concluirse que de los textos, exposiciones y precepto legal antes invocados, se infiere que a través de la evolución (reformas) que se ha dado a dicho artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se ha llegado a establecer los siguientes requisitos para definir la calidad de un empleado de confianza, y son:

- A) El Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, tal y como lo dispone el artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

B) La naturaleza de las funciones.

C) El nombramiento del servidor publico en términos del artículo 15 de la ley de la materia burocrática.

Por ende la metodología para demostrar en juicio la calidad de confianza de una plaza, y para acreditar la denominación, funciones y la categoría a que aluden los artículos 5, 15 y 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se hará tomando en consideración a los catálogos de puestos, y por ende se procede a exponer lo siguiente:

A) **CRITERIO DEL CATÁLOGO GENERAL DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL**, por lo que respecta al primer criterio mencionado, se debe expresar la naturaleza de la plaza del trabajador, en atención al Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, tal afirmación, tiene su sustento en que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el seguimiento e identificación de plazas de todas las secretarías de Estado.

B) **CRITERIO DE LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES**, por lo que respecta al segundo criterio identificado como funciones inherentes a la plaza de confianza, se señala que éstas deben de estar contenidas en el catálogo de puestos interno de la dependencia de que se trate, las cuales a su vez deben de ir acorde con las contenidas en el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

C) **CRITERIO SOBRE EL NOMBRAMIENTO**: derivándose con ello que el trabajador además de lo anterior, debe de contar con nombramiento expedido por funcionario facultado para ello, en el que se especifique que la plaza que desempeña es de las catalogadas como de confianza, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que el

nombramiento es el documento por virtud del cual se formaliza la relación laboral entre un trabajador y una secretaría de estado.

4.3. FUNCIÓN DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL

La función primordial de los Catálogos de Puestos del Gobierno Federal, en esencia es la de listar los puestos que desempeñan los trabajadores al servicio de la Federación, con objeto, entre otros de clasificarlos en los grupos de base o de confianza.

Lo anterior, sin olvidar que la clasificación de los trabajadores en el grupo de confianza, no proviene de la designación que se haga en el nombramiento, sino que desempeñe alguna de las funciones que establece el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Así la calidad de confianza de un puesto no la da la designación que sobre el particular se haga en el nombramiento respectivo, sino que depende, de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente como de confianza por el citado artículo 5º.

A mayor abundamiento, la fracción II de dicho precepto legal citado, hace hincapié en que son trabajadores de confianza "...los que desempeñan funciones...", con lo cual se destaca como relevante para la clasificación el carácter real de la función y no la simple formalidad del nombramiento. Partiendo de las consideraciones precedentes, se presenta ahora la necesidad de establecer el grado de importancia que tienen los catálogos de empleos a que aluden los artículos 5º y 20 de la referida Ley, en la demostración del grupo, de base o de confianza, de los trabajadores al servicio del Poder Ejecutivo.

El sistema de la remisión a los catálogos es revelador de que conforme a una prudente técnica legislativa, el Congreso de la Unión no trató de efectuar una relación de todos y cada uno de los puestos de confianza desempeñados por los trabajadores al servicio del Poder Ejecutivo, lo que hubiese sido labor fatigosa y propensa a errores, produciendo además resultados abigarrados y expuestos a constantes obsolescencias, sino que optó, predominantemente, por catalogar como de confianza diversos tipos o clases de funciones dejando para los catálogos la clasificación de los puestos.

Obvio resulta que para esta labor clasificadora, titular y sindicato deben examinar las funciones desempeñadas por los trabajadores en cada puesto y después de cotejarlas con los tipos enumerados en la Ley, decir si son de base o de confianza.

La consideración precedente es fundamental, porque revela el lugar secundario que ocupan los catálogos dentro del sistema establecido por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para la clasificación de cada puesto en el grupo de base o de confianza.

Efectivamente, debe advertirse desde luego, que no es el catálogo, sino la Ley, la que sirve de base para la determinación de los grupos, puesto que inclusive las partes que intervienen en la formulación de los multicitados catálogos no tienen más base para la clasificación, que las instituidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De ahí se deduce que el hecho de que un puesto este clasificado dentro del grupo de confianza en un catálogo, solo demuestra que el titular y el sindicato estuvieron de acuerdo en ello, pero no da, necesariamente la certeza de que sea así; esta certeza solo viene de que las funciones desempeñadas lo clasifiquen en tal grupo, atendiendo a los artículos 5 y 7 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De lo expuesto con antelación es dable concluir que el catálogo de puestos, no es un documento necesariamente decisivo para resolver a que grupo pertenece el trabajador, ya que en todo caso, este medio constituye un elemento más para descubrir la verdadera naturaleza de la categoría de confianza, la que deriva de las funciones desempeñadas.

4.4. NATURALEZA DEL CATÁLOGO DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL

Antes de continuar abundando en el tema central del presente trabajo, resulta primordial dejar en claro cuál es la naturaleza del Catálogo de puestos del Gobierno Federal, por tanto es dable decir que ésta radica esencialmente en que es la de un documento meramente público, ya que el mismo es elaborado por el titular de la dependencia o sus representantes y los del sindicato, tal y como lo dispone el mismo artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Así Pues, dicho documento adquiere el carácter de público que establece el diverso numeral 795 de la Ley Federal del Trabajo, la que a su vez aplica supletoriamente a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el procedimiento de un juicio de esta naturaleza. Por tanto, dicho precepto legal establece que:

"Son documentos públicos aquellos cuya formulación está encomendada por la Ley a un funcionario investido de fe pública, así como los que expida en ejercicio de sus funciones. Los documentos públicos expedidos por las autoridades de la federación, de los Estados, del Distrito Federal o de los Municipios, harán fe en el juicio sin necesidad de legalización."

En otras palabras debe entenderse como documento público aquella cuya formulación está encomendada por la Ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública y los expedidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, así como que la calidad de dichos documentos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas, u otros signos exteriores que, en su caso prevengan las leyes.

Ahora bien, si determinados documentos carecen de todo signo que les de el carácter de público y no aparece que quienes los firman sean funcionarios de fe pública, y, además, no existe constancia alguna de que su expedición haya sido efectuada por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones debe concluirse que no son documentos públicos.

En ese sentido, solo tienen el carácter de públicos los documentos expedidos por funcionarios en ejercicio de sus funciones, de manera que no basta tener el carácter de funcionario público para que el documento tenga validez, sino que es preciso que haya algún precepto legal que autorice a este funcionario para expedirlo, pues las autoridades no pueden ejercer más funciones ni tener más facultades que las que les concedan las leyes. Todo ello acorde con el principio de legalidad previsto en el artículo 16 Constitucional, que en su aspecto imperativo consiste en que las autoridades del Estado solo pueden actuar cuando la Ley se los permita, en la forma y términos que la misma determina.

4.5. ALCANCE Y VALOR JURÍDICO PROBATORIO QUE SE LES OTORGA A LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL

Para establecer el alcance y valor probatorio que tienen los catálogos de puestos del gobierno federal es necesario conocer el grado de utilidad que tienen

dentro de un procedimiento llevado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Para determinar dicho alcance y el valor jurídico que se les puede otorgar, se debe atender a las reglas de valoración de las pruebas, las cuales se encuentran contenidas en el artículo 137 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, esto es, que deben ser valoradas a verdad sabida y buena fe guardada, procurando guardar siempre la imparcialidad, sin sujetarse a reglas fijas o formulismos sobre la estimación de las pruebas y buscando siempre la verdad legal. De ahí que, si una prueba en particular sirve para dilucidar un punto de la controversia planteada, la Sala del conocimiento del asunto puede válidamente otorgarle el valor, aun cuando la prueba se hubiere ofrecido con otra finalidad, ya que no basta al momento de su valoración que se haya hecho el estudio y la estimación de las pruebas rendidas, pues aunque la autoridad no está obligada a sujetarse a reglas para la apreciación de las mismas, esto no las faculta para negarles eficacia probatoria sin hacer razonamiento alguno, en consecuencia, la estimación de una prueba en dichas condiciones resultaría violatoria de garantías, toda vez que incurriría en defectos de lógica en el raciocinio. Debiendo hacer el análisis de las mismas y expresando con toda claridad y precisión cuáles son las razones de carácter humano que han tenido en cuenta para llegar a tales o cuáles conclusiones.

Así mismo, no se debe olvidar que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, tal y como lo señalan los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con toda precisión el precepto legal claramente aplicable al caso en particular y por lo segundo se debe entender que se deben establecer las circunstancias especiales, causas inmediatas o razones particulares que se hayan tenido en consideración para la valoración de pruebas, siendo necesario que exista una completa adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

Las consideraciones precedentes no significan, sin embargo, que los catálogos aludidos carezcan de valor, como tampoco puede llegarse a dicha conclusión respecto del nombramiento formal, pues tanto uno como otro son elementos probatorios que pueden y deben tenerse en consideración para descubrir la verdadera naturaleza del grupo (de base o de confianza) al que pertenece el trabajador, según las funciones desempeñadas, finalidad para la cual pueden concurrir todo tipo de pruebas permitidas por la Ley.

Ello autoriza a concluir que en el tema que nos ocupa, dichos catálogos deben tener fuerza probatoria suficiente, pero siempre y cuando se tenga en cuenta que los mismos solo han sido creados como instrumentos auxiliares a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, deduciéndose con ello el carácter secundario que deben tener sobre la referida Ley, ya que en muchos de los casos, y en la práctica, se pasa por alto el orden jerárquico de las leyes en su aplicación; es decir, el Catálogo por si solo no debe llegar al grado de tomar el alcance suficiente para adquirir fuerza probatoria plena, dado que como ya se ha expuesto con antelación, su única función, como primordial, es solo la de listar los puestos de confianza de los trabajadores del Poder Ejecutivo, pero ello sujetándose siempre a la clasificación que ya ha dado previamente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 5º.

4.6. AUTORIDADES FACULTADAS PARA LA CREACIÓN DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL Y SU FUNDAMENTO

Dichos Catálogos encuentran el fundamento de su creación, primeramente en el artículo 73, fracción X, en el cual se faculta al Congreso para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional. Por su parte, en éste último artículo, se contiene la fracción XIV que establece que la Ley determinará los cargos

que serán considerados como de confianza. Así es como se crea la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como Ley reglamentaria de este último precepto, la cual contiene en su artículo 5, una clasificación de los puestos que serán considerados como de confianza para los trabajadores del Poder Ejecutivo, remitiendo al mismo tiempo dicho precepto al diverso numeral 20 de la misma Ley en comento, en el que finalmente se establece que las autoridades facultadas para la creación de los Catálogos de puestos del Gobierno Federal serán los titulares de las dependencias o sus representantes y los del sindicato. Artículo que dispone, en su parte conducente, lo siguiente: "...En la formulación, aplicación y actualización de los catálogos de puestos participarán conjuntamente los titulares o los representantes de las dependencias y los sindicatos respectivos en los temas que les sean aplicables."

De ahí debe arribarse a la conclusión de que los únicos facultados para la creación de los Catálogos de Puestos del Gobierno Federal, sean única y exclusivamente los titulares o representantes de las dependencias y los sindicatos respectivos. Pero ello no quiere decir que dada la forma de su fundamento para su creación, sea apegada al contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se debe dejar en claro que en uso de la facultad para legislar en la materia de trabajo, el Congreso de la Unión creó y aprobó los ordenamientos 5 y 20 de la Ley Burocrática; sin embargo, cayó en exceso al momento de establecer los lineamientos que debían contener las hipótesis de los numerales en cita, debido a que no se tomó en consideración lo que establecía la fracción XIV, del apartado B, del artículo 123 Constitucional, en el sentido de que la Ley es la única que puede definir que puestos van a ser considerados como de confianza, lo que conduce a calificarlos de inconstitucionales porque se encuentran en contravención con el dispositivo constitucional en mención, ya que no puede ordenarse se realice una nueva clasificación de puestos y mucho menos dejarlos en manos y al libre arbitrio de los titulares y sindicatos la clasificación de puestos.

En suma, los catálogos que en su caso lleguen a elaborar los titulares y los sindicatos no pueden tener ninguna fuerza coercible, porque su creación no tiene

una base constitucional que autorice su nacimiento, y mucho menos tiene la facultad reglamentaria en términos del artículo 73, fracción X de la Constitución Federal para poderlos crear, cuestión que se abundará con mayor detalle en el capítulo correspondiente del presente tema de investigación.

CAPÍTULO CINCO

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL

5.1. EL POR QUÉ LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS DEL GOBIERNO FEDERAL SON INCONSTITUCIONALES

Tomando como base lo que se ha venido exponiendo a lo largo del presente trabajo de investigación y que ha sido indispensable para la mejor comprensión del presente capítulo, se ha llegado al momento de dilucidar el por qué los multicitados catálogos de puestos del gobierno federal son inconstitucionales.

Para ello se debe recordar que se define como inconstitucional a aquello que no está conforme a lo dispuesto por la Constitución; lo contrario de un pretendido poder constituyente permanente, en principio rechazable, y cuyo abuso puede transformarlo en flotador de reformas circunstanciales de proyección derogable.

En efecto, dichos Catálogos de Puestos del Gobierno Federal son Inconstitucionales, en virtud de que como ya se ha dicho, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 5º establece una clara y precisa clasificación de los puestos que serán considerados como de confianza; sin embargo, en la actualidad, a través de la práctica del litigio laboral, en múltiples ocasiones, se han tomado a los Catálogos de Puestos del Gobierno Federal como base esencial para que la autoridad laboral arribe a sus resoluciones, lo que no resulta apegado a derecho si tomamos en consideración que el origen de los mismos no deviene de nuestra Ley Suprema.

Esto es, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, fracción XIV establece claramente que la Ley determinará cuáles serán los cargos o puestos que serán considerados como de confianza, en atención a las funciones, razón por la cual la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 5º y obedeciendo a lo preceptuado por el antes aludido artículo 123, determina específicamente cuáles serán esos puestos, así como las actividades que deben ser consideradas como tales.

Sin embargo, tanto el mismo artículo 5º como el diverso precepto legal 20 de la misma Ley Burocrática, contrario a lo que dispone la Constitución, establecen:

Primero, y por lo que hace al 5º, en su fracción II, establece que serán trabajadores de confianza: "En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, **que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de ...**"

Lo cual nos conduce, o bien, nos da apertura al diverso numeral 20 de la misma Ley citada, el cual en su contenido ha establecido **que dicha clasificación se hará conforme a lo que disponen los propios catálogos que establezcan las entidades dentro de su régimen interno.**

Por tanto y tomando como base la idea anterior, resultan inconstitucionales los artículo 5 y 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y por consiguiente los Catálogos de Puestos del Gobierno Federal, ya que resulta inconstitucional que se ordene en los numerales en cita la clasificación de puestos en catálogos que han de ser elaborados por los titulares de las dependencias y los sindicatos respectivos, por ende también el artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado resulta a todas luces inconstitucional si se toma en cuenta que en el artículo 5º de la misma Ley en cita ya se establecen de manera clara y específica cuales serán los puestos y actividades de confianza.

A mayor comprensión de lo anterior, me permito citar el contenido del artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual es del literal siguiente:

"Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, **que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley** sean de:

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b).- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c).- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d).- Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

e).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones

sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III.- En el Poder Legislativo:

A. En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera.

B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

C. En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarías Privadas.

Con independencia del nombramiento expedido, en todos los casos a que se refiere esta fracción, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.

d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las áreas de Auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la Cámara de Diputados con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de la Cámara de Diputados con tales características.

f) En almacén e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios;

g) Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.

IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;"

Del artículo en cita claramente se desprende que en el mismo han quedado asentados y detallados los cargos y actividades que deberán ser consideradas como de confianza, así mismo se observa que con tal disposición se obedece a lo que ordena el artículo 123 fracción XIV de la Constitución, por lo que se evidencia que al existir una clasificación expresamente señalada de los cargos de confianza, no existe razón para la existencia del multicitado artículo 20 de la Ley Burocrática, dado que no es posible que si la misma Ley clasifica, exista entonces otro precepto que pase por encima de lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley citada para así conseguir una "extensión" de puestos y actividades de confianza.

Efectivamente, los artículos 5 y 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y por ende los Catálogos de Puestos del Gobierno Federal, resultan inconstitucionales, por contravenir la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que la "Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza.", lo que significa que el legislador federal al momento de redactar los artículos 5 y 20 de la Ley Burocrática, actuó con exceso en relación al propio texto de la Constitución Federal, en el sentido de que el legislador no puede dejar en manos de los titulares de las dependencias y de los sindicatos respectivos, la clasificación de los empleados, y mucho menos para determinar si son de base o de confianza, cuando es la ley, y sólo la Ley, la única que puede establecer la clasificación de empleados de confianza. Admitir lo contrario implica injusticias y sobre todo un exceso al propio dispositivo constitucional.

Partiendo de lo que establece la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que interesa lo siguiente:

"El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juego con apuestas y sorteos, intermediación y

servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir leyes del trabajo reglamentaria del artículo 123;..."

El numeral 123 Constitucional, en lo relativo prevé:

"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley. El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo las cuales regirán:

A...

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I...

XIV. La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza.

Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Por su parte la Ley Reglamentaria del Apartado B, del artículo 123 Constitucional en lo conducente al artículo 5º, dispone lo siguiente:

"Son trabajadores de confianza:

I...

II. En el Poder ejecutivo los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado B del artículo 123 constitucional, **que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean** de: (...)"

En tanto que el actualmente reformado numeral 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece lo siguiente:

"Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el Catálogo General de Puestos del

Gobierno Federal, el cual deberá contener los Catálogos de Puestos que definan los órganos competentes de cada uno de los Poderes y del Gobierno del Distrito Federal. Los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de esta Ley se clasificarán conforme a sus propios catálogos que establezcan dentro de su régimen interno. En la formulación, aplicación y actualización de los Catálogos de puestos, participarán conjuntamente los titulares o los representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos, en los temas que les sean aplicables."

En efecto, de una interpretación clara, armónica y sistemática que se realice de la fracción XIV, del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Federal, se puede llegar a la conclusión de que la Ley suprema establece que única y exclusivamente la Ley determinará cuáles son los puestos que van a ser considerados de confianza.

En ese contexto, la Ley Reglamentaria del apartado B, del artículo 123 Constitucional claramente determina en el artículo 5º qué funciones van a ser consideradas como de confianza y sobre todo a qué nivel de puesto.

En ese sentido, no es apegado al texto de la fracción XIV, del apartado B, del artículo 123 Constitucional el que se deje en manos de los titulares de las dependencias y los sindicatos la clasificación de que puestos van a ser considerados como de confianza, tal y como lo refieren los artículos 5 y 20 de la Ley Burocrática, al establecer que serán considerados como de confianza aquellas personas que desempeñen funciones que conforme a los Catálogos de Puestos sean de confianza, ya que la Ley Reglamentaria expresamente determina cuáles puestos han de ser considerados como de confianza, y no puede dejar en manos de terceros una decisión secundaria para determinar tal carácter; es decir, si son o no de confianza, lo que implica un desacato al mandato constitucional en el sentido de que la Ley es la única que va a decidir que puestos van a ser considerados como de confianza.

Por esa razón es que el Legislador únicamente puede y debe legislar ordenamientos para determinar si un puesto es de confianza o no, porque así la propia disposición constitucional lo permite, y cualquier exceso a este sentido resulta conculcatoria de garantías; esto es, el legislados es el único facultado para crear leyes de trabajo en la que se establezca que puestos han de ser considerados como de confianza y no puede delegar esa facultad a los titulares de las dependencias conjuntamente con los sindicatos respecto de una nueva clasificación, porque se reitera que la clasificación de confianza ya está determinada por la Ley con base al mandato Constitucional.

En ese contexto, nos preguntamos por qué debemos dejar en manos de un catálogo la clasificación de empleados de confianza cuando del texto de la Constitución claramente establece que será la Ley quien haga dicha clasificación.

De lo anotado con antelación, se debe dejar en claro que en uso de la facultad para legislar en materia de Trabajo, el Congreso de la Unión creó y aprobó los ordenamientos 5 y 20 del Código Burocrático; sin embargo, cayó en exceso al momento de establecer los lineamientos que debían contener las hipótesis de los numerales en cita, debido a que no se tomó en consideración lo que establecía la fracción XIV, del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Federal, en el sentido de que es la Ley quien puede definir que puestos van a ser considerados de confianza, lo que conduce a calificarlos de inconstitucionales porque se encuentran en contravención con el dispositivo Legal en mención, ya que no se puede ordenar se realice una nueva clasificación de puestos y mucho menos dejarlos en manos y al libre arbitrio de los titulares y sindicatos la clasificación de puestos.

En ese contexto, los Catálogos que en su caso lleguen a elaborar los titulares y los sindicatos no tiene una fuerza coercible porque su creación no tiene una base constitucional que autorice su nacimiento y mucho menos tienen la facultad de reglamentar en términos del artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para poderlos crear.

No se debe pasar por alto que si bien es cierto que el Catálogo General de Puestos no es un documento necesariamente decisivo para resolver a qué grupo pertenece un trabajador; también lo es que los sindicatos y los titulares de las dependencias no tienen facultad alguna para hacer una distinción posterior, ya que no es el Catálogo, sino la Ley, la única que puede clasificar un puesto como de confianza, es por ello que como se estableció en el texto de la Constitución Federal, no se necesita el supuesto catálogo de puestos para determinar a qué grupo pertenece un trabajador, además de que el Catálogo de Puestos no tiene algún sustento Constitucional que autorice su creación y funcionamiento.

En otras palabras, si el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado claramente establece y clasifica cuáles serán los puestos y funciones que serán considerados como de confianza, resulta innecesario otro artículo que permita la clasificación de otros puestos y funciones diversas a las ya señaladas por el artículo 5º, como es el caso del numeral 20 de la misma Ley, dada la intención de atender a las necesidades internas de cada entidad o dependencia. De ahí que el contenido del artículo 20 referido sea inconstitucional.

Inconstitucional en atención a lo dispuesto por el artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que del mismo se observa el otorgamiento de facultades al Congreso para expedir las leyes, por tanto es el Congreso el único facultado para dicha creación.

Siguiendo el mismo orden de ideas, tenemos que si el referido artículo 73, en su fracción X establece que el Congreso tiene facultad para crear leyes en materia de trabajo, el diverso 123, apartado B, fracción XIV de la misma Ley Suprema, atiende a ello y estipula que la Ley determinará cuáles son los puestos considerados de confianza, por tanto el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado realiza una clara y específica clasificación de cuáles serán los puestos y funciones consideradas de confianza. Lo que hasta el momento es acorde con nuestra Carta Magna; sin embargo el legislador hace una extensiva facultad

legislativa a los titulares y sindicatos para que sean ellos quienes consideren cuáles serán los puestos considerados de confianza, lo que no es acorde con lo dispuesto por el artículo 73 citado, ya que ni los titulares de las dependencias, ni los sindicatos están facultados para crear leyes.

Por tanto, nos preguntamos si los titulares y sindicatos tienen esa facultad clasificadora, o bien, por qué el legislador deja en manos de los titulares de las dependencias y sindicatos la función clasificadora de empleados de confianza mediante los denominados Catálogos de puestos del Gobierno Federal, respecto a los puestos de confianza, si la misma Ley Burocrática ya los refiere en su artículo 5º.

Lo cual nos lleva a concluir que por el hecho de que al existir ya una clasificación de los puestos de confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no es dable otorgar valor jurídico alguno a diversa disposición, como es el caso de los Catálogos, tanto General como Interno de cada entidad, ya que se debe observar primeramente lo dispuesto por la Ley, la que debe prevalecer y tener mayor fuerza o peso sobre los denominados catálogos, de lo contrario nos encontraríamos en una postura de desobediencia e inobservancia al principio denominado Supremacía Jurídica.

En conclusión, el espíritu de la Justicia debe apuntar a evitar disposiciones legales contrarias al pacto fundamental, razón por la que se estima suficiente para declarar inconstitucionales los preceptos aludidos, ya que el Legislador se excede al alcance Constitucional respecto de ordenar una clasificación posterior en un supuesto Catálogo los puestos que han de ser considerados de confianza, máxime que los aludidos Catálogos que refieren los artículos 5 y 20 del Código Burocrático, al no haber sido emitidos por el Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no tienen alcance y mucho menos sustento legal alguno.

En suma, el hecho de que en los numerales 5 y 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se ordene una clasificación posterior a la ya establecida por el mismo artículo 5º respecto a decidir si los puestos son de base o de confianza, resulta contrario a lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción XIV de la Constitución Política, ya que como se ha hecho mención, el legislador no puede delegar su función creadora de leyes a los titulares de las dependencias porque se contraviene lo ordenado por el artículo 73, fracción X de la Constitución Federal.

Es por ello que al ya existir una clasificación de los puestos que serán considerados como de confianza, y dicha clasificación se encuentra contenida en el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, resulta inverosímil e inconstitucional que ese mismo artículo ordene otra clasificación, la cual será creada por los titulares de las dependencias y los representantes del sindicato respectivo, ya que primeramente, resulta obsoleto pensar en diversa clasificación con carácter de secundaria ante la Ley, siendo que ya existe una clasificación de dichos puestos y aun más, que se encuentra contenida en la Ley, la cual adquiere un carácter de obediencia primaria, tal y como lo ordena la propia Ley Suprema, atento al principio de Supremacía Constitucional establecida por el diverso numeral 133 de la Carta Magna.

Por otro lado, no es posible se deje en manos de los Titulares o representantes de las dependencias y de los sindicatos, la facultad de clasificar los puestos que serán considerados como de confianza, en atención a que el artículo 73, fracción X Constitucional, establece clara y específicamente que será el Congreso es el único facultado para crear las leyes respectivas, por ende no es posible que se de o se le pretenda delegar dicha facultad a los titulares y sindicatos respectivos.

Tan es así que la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, al respecto ha establecido que la calidad de confianza de un puesto no lo da la designación que sobre el particular se haga, sino que depende de que el puesto sea uno de los

enunciados expresamente como de confianza por el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.¹

¹ Semanario Judicial de la Federación. Tomo XII, Noviembre de 1993, pág. 456.

CONCLUSIONES:

PRIMERA: Los trabajadores de base al servicio del Estado, son aquellos que gozan de una estabilidad en el empleo, por ende, no pueden ser removidos, sino por causa justa plenamente acreditada, concluyéndose que a diferencia de éstos, los trabajadores de confianza, no están en aptitud, en caso de un despido injustificado, optar por ser reinstalados o indemnizados.

SEGUNDA: Los trabajadores de confianza al servicio del Estado por mandato constitucional, únicamente tienen derecho a la protección del salario y a los beneficios de seguridad social, concluyéndose que los demás derechos comunes a los demás trabajadores, no existen para los que se desempeñen en un cargo de confianza, por no gozar de estabilidad en el empleo.

TERCERA: La fracción XIV del apartado B del artículo 123 Constitucional, establece que la Ley determinará cuáles son los puestos que van a ser considerados como de confianza, por su parte el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado determina qué funciones van a ser considerados como de confianza y a qué nivel de puesto, es por ello que se concluye que no es apegado al mandato constitucional el que se deje en manos de los titulares de las dependencias y los sindicatos la clasificación de que puestos van a ser considerados como de confianza, tal y como lo refiere el artículo 5 y 20 de la Ley Burocrática, porque no se puede dejar en manos de terceros una decisión secundaria para determinar tal carácter, lo que implica un desacato al mandato constitucional, en el sentido de que la Ley es la única que decide qué puestos van a ser considerados de confianza.

CUARTA: La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado clasifica a los trabajadores que serán considerados como de confianza, únicamente la Ley en términos del artículo constitucional 73, fracción X, concluyéndose que ni los titulares de las dependencias y los sindicatos respectivos pueden realizar diversa clasificación

que pase por encima de lo dispuesto por la propia Ley, ya que se estaría pasando por alto lo que ordena la Constitución a este respecto.

QUINTA: De conformidad con el artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso es el único que puede y debe legislar en materia de trabajo, concluyéndose que los Catálogos que en su caso lleguen a elaborar los titulares y los sindicatos no pueden tener una fuerza coercible, por qué su creación no tiene una base constitucional que autorice su nacimiento y mucho menos la facultad de delegar dicha función a los titulares y sindicatos respectivos para poderlos crear.

SEXTA: En conclusión, el espíritu de la justicia apunta a evitar disposiciones contrarias al pacto fundamental, razón que se estima suficiente para considerar inconstitucionales los artículo 5 y 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y por ende los Catálogos de Puestos del Gobierno Federal, ya que el legislador se excede del propio alcance constitucional al ordenar una clasificación posterior en un supuesto catálogo, los puestos que han de ser considerados de confianza.

SÉPTIMA: Que los aludidos catálogos de puestos que refieren los artículos 5 y 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al no haber sido emitidos por el Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están viciados de origen, por tanto no tienen alcance y mucho menos sustento legal alguno, ya que el Legislador no puede delegar su función creadora de leyes a los titulares de las dependencias y sindicatos respectivos.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Instituciones de Derecho Burocrático; Memorias del Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático. Porrúa, México, 1999.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa, México, 2000.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano; Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado. 2ª ed., Porrúa, México, 1999.

ACOSTA ROMERO Miguel y Alfonso PÉREZ FONSECA. Derecho Jurisprudencial Mexicano. 2ª ed., Porrúa, México, 2001.

BAEZ MARTINEZ, Roberto. Derecho del Trabajo. Sista, México, 1989.

BAEZ MARTÍNEZ, Roberto. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Comentada. Sista, México, 2004.

DE BUEN, Nestor. Derecho del Trabajo. Porrúa, México, 1997.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Garantías Individuales. 29ª ed., Porrúa, México, 1997.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario para Juristas. (tomo I), Porrúa, México, 2000

CANTON MOLIER, Miguel. Los Trabajos Especiales en la Ley Laboral Mexicana. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1977.

CANTON MOLIER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Pac, México, 1991.

CHARRIS GÓMEZ, Roberto. Estudios de Derecho del Trabajo. Porrúa, México, 1997.

CONTRERAS, Mario y Jesús TAMAYO. México en el Siglo XX. 1910-1913. Tomo I, UNAM, México, 1983.

DE LA CUEVA, Mario y FARIAS, Urbano. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 13ª ed., Porrúa, México, 1993.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Porrúa, México, 1975.

DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. 7ª, Porrúa, México, 1997.

Diccionario Jurídico Mexicano. 2ª ed., Porrúa, México, 1987.

ESQUINCA MUÑOZ, Cesar. El Juicio de Amparo Indirecto en Materia de Trabajo. 4ª ed., Porrúa, México, 2000.

ESQUINCA MUÑOZ, Cesar. El Juicio de Amparo Directo en Materia de Trabajo. Porrúa, México, 2000.

ESQUINCA MUÑOZ, Cesar. El Juicio de Amparo Indirecto en Materia de Trabajo. Porrúa, México, 1994.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. 28ª ed., Porrúa, México 1989.

GARCIA DE DIEGO, Vicente. Diccionario Etimológico Español e Hispánico. Real Academia Española, S.A.E.T.A, Madrid, 1984.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 19ª ed., Porrúa, México, 1996.

HERRAN SALVATTI, Mariano. Quintana Roldan, Carlos F., Legislación Burocrática Federal; Legislación, Doctrina, Jurisprudencia por Mariano Herran Salvatti y Carlos f. Quintana Roldan. 2ª ed., Porrúa, México 1998.

HERRAN SALVATI, Mario y Carlos Quintana Roldan. Legislación Burocrática Federal. Porrúa, México, 1986.

KENNETH TURNER, John. México Bárbaro. Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, México, 1994.

MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Burocrático. Harla, México, 1997.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Burocrático. Oxford University Press Harla, México, 1999.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Oxford University Press Harla, México 1999.

MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1983.

MORALES PAULIN, Carlos A. y COLIN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Burocrático. Porrúa, México, 1995.

MORALES PAULIN. Derecho Burocrático. Porrúa, México, 1994.

MORALES PADILLA, Luis. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Mc Graw-Hill, México, 1997.

MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. 2ª ed., editorial PAC, México, 1992.

NAVA NEGRETE, Alfonso, SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Procesal Administrativo, Prologo por Andrés Serra Rojas. Porrúa, México 1959.

ORTIZ ESCOBAR, Rodolfo Jorge. Legislación Laboral y Derechos Humanos. Compañía editorial Nueva Imagen, México, 1996.

PALLARES JACINTO. El Poder Judicial. Facsimilar, México, 1992.

PINA VARA DE, Rafael. Diccionario de Derecho. 27ª ed., Porrúa México, 2001.

RAFAEL MORENO Ballinas y Maria del Rosario. Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas. Porrúa, México, 2002.

RAMOS ALVAREZ, Oscar. Trabajo y Seguridad Social. Trillas, México, 1995.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. 19ª ed., Porrúa, 1998.

TRUEBA URBINA, Alberto y Palavicini, Felix F. El Artículo 123. Talleres Gráficos Laguna, México, 1983.

TRUEBA URBINA, Alberto. Tratado Teórico-Práctico de Derecho Procesal del Trabajo. Porrúa, México 1995.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo; Teoría Integral. 4ª ed., Porrúa, México, 1988.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, Teoría Integral. Porrúa, México, 1970.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo Del Trabajo, Teoría Integral. 2ª ed., Porrúa, México, 1979.

TRUEBA URBINA, Alberto. El Nuevo Artículo 123. 2ª ed, Porrúa, México, 1967.

TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRETA, Jorge. Ley Federal del Trabajo Comentada. 41ª ed., Porrúa, México, 2002.

TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRETA, Jorge. Ley Federal del Trabajo Burocrático Comentada. 41ª ed., Porrúa, México, 2002.

LEGISLACIÓN

Agenda de Amparo. Cuarta edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2005.

Agenda de Amparo. 8ª ed., Ediciones Fiscales Isef, México, 2005.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, 2005.

Fisco Agenda. 26º edición. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2005.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Sista, México, 2005.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Sista, México, 2005.

Ley Federal del Trabajo comentarios y jurisprudencia. 9ª ed., esfinge, México, 2005.

HEMEROGRAFÍA

ESQUINCA MUÑOZ, Cesar. “Algunas Consideraciones Sobre el Juicio de Amparo en Materia Laboral”. Revista Mexicana de Procuración de Justicia, vol. 1, No. 4, febrero, 1997 México, D.F.

ESQUINCA MUÑOZ, Cesar. “El Artículo 123 Constitucional y Sus Reformas”. Revista Jurídica del Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas. Año II, NO. 3, Diciembre, 1990, Tuxtla, Gutierrez, Chiapas, México.

NORIEGA CANTU, Alfonso. “a quin corresponde la facultad para legislar”. Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XXVII, números 107-108, México, diciembre de 1997.

CONSULTAS EN LA RED

<http://www.milenio.com/monterrey/milenio/firma.asp?id=59733>

<http://html.rincondelvago.com/huelga-de-cananea-y-rio-blanco.html>

<http://www.kokone.com.mx/tareas/mono/martiresriob.html>

