

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

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

**LA TITULARIDAD DE LA
RELACIÓN JURÍDICO LABORAL
EN EL ÓRGANO EJECUTIVO DEL
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
ALFREDO CHÁVEZ GÓMEZ

ASESORA: LIC. LETICIA DOMÍNGUEZ SUBIAS

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F.

2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

*A mi mamá,
Rosa María Gómez y Ávila,*

*Por su incondicional y loable apoyo
durante toda mi vida.*

A mi hijo Leonel,

*Por ser la inspiración que me mantiene
adelante y como un ejemplo de
tenacidad.*

AGRADECIMIENTOS

A mi esposa Elizabeth,

Por su particular contribución para el desarrollo de este trabajo.

*A mis hermanas y hermanos
Gabriela, Angélica, Eduardo y Adrián,*

Por su apoyo incondicional en todo momento.

*A mi asesora,
Lic. Leticia Domínguez Subías,*

Por sus consejos, dedicación y paciencia en la elaboración de esta tesis.

*A la Universidad Nacional Autónoma
de México,*

*Por darme la oportunidad de recibir una
educación de calidad.*

A la Facultad de Derecho,

*Por abrir sus aulas para forjarme en
esta etapa de mi formación profesional.*

A mis profesores,

*Por compartir sus enseñanzas,
conocimientos y experiencias, en
particular a quienes adicionalmente me
brindaron su amistad.*

*A todas y cada una de las personas
que de alguna manera me han
brindado su apoyo y colaboración
durante la elaboración del presente
trabajo.*

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.	I

CAPÍTULO 1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA RELACIÓN JURÍDICO LABORAL BUROCRÁTICA

1.1. Concepto de derecho burocrático.	1
1.2. Relación laboral.	2
1.3. Sujetos de la relación de trabajo burocrática.	4
1.3.1. Trabajador.	4
1.3.1.1. Base.	7
1.3.1.2. Confianza.	8
1.3.2. Patrón-Estado.	14
1.4. Titular de la dependencia.	16
1.5. Nombramiento.	18
1.6. Cese.	19
1.7. Escalafón.	21
1.8. Condiciones Generales de Trabajo.	22
1.9. Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.	24
1.10. Órganos Político Administrativos del Distrito Federal (Delegaciones).	25

CAPÍTULO 2.
ANTECEDENTES DEL DERECHO BUROCRÁTICO
Y DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

2.1.	Surgimiento del derecho burocrático en México.	28
2.1.1.	La reforma del artículo 123 Constitucional.	38
2.2.	Transformación del Gobierno del Distrito Federal.	47
2.2.1.	La reforma del artículo 122 Constitucional.	58

CAPÍTULO 3.
LA RELACIÓN LABORAL BUROCRÁTICA
EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO

3.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	64
3.2.	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	68
3.3.	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	72
3.4.	Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.	74
3.5.	Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.	77
3.6.	Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.	80
3.7.	Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de Base de la Administración Pública del Distrito Federal.	82
3.8.	Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.	84
3.9.	Circular Uno.	85
3.10.	Circular Uno Bis.	89
3.11.	Acuerdo por el que se delega al titular de la Dirección General de Servicios Legales del Distrito Federal, la facultad de	

designar y revocar apoderados para la defensa jurídica de la Administración Pública del Distrito Federal.	92
3.12. Acuerdo por el que se delega en el Director General de Servicios Legales, de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la facultad de otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal, y por el que se constituye la mesa de asuntos laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal.	94
3.13. Lineamientos para otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorable a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal.	96

CAPÍTULO 4.

ESTABLECIMIENTO DE LA RELACIÓN LABORAL ENTRE EL ÓRGANO EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y LOS TRABAJADORES A SU SERVICIO

4.1. Factores a considerar en la relación jurídico laboral en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.	99
---	----

4.1.1. Contratación de personal.	106
4.1.2. Expedición del nombramiento.	111
4.1.3. Readscripción de personal.	116
4.1.4. Sistema escalafonario.	122
4.1.5. Fijación de las Condiciones Generales de Trabajo.	127
4.1.6. Autorizaciones de licencias para el desempeño de comisiones sindicales.	131
4.1.7. Facultad para dictar la baja por terminación de los efectos del nombramiento.	137
4.1.8. Pago de salarios caídos.	141
4.1.8.1. Autonomía para ejercer el presupuesto.	143
4.1.9. Nombramiento como apoderados legales a servidores públicos para representar a las dependencias en los juicios laborales.	147
4.2. La relación laboral burocrática en el órgano ejecutivo del Distrito Federal bajo los criterios del Poder Judicial de la Federación.	151
4.3. Formas de solución.	173
CONCLUSIONES.	179
BIBLIOGRAFÍA.	186

INTRODUCCIÓN

La regulación de la relación laboral burocrática en el ámbito de la Administración Pública del Distrito Federal involucra desde diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta ordenamientos de observancia general publicados en el órgano de difusión oficial local, mismos que sirven de apoyo y sustento al Jefe de Gobierno, así como a los titulares de las dependencias y los Órganos Político Administrativos de las 16 demarcaciones territoriales que integran la Administración Pública Centralizada, para realizar diversos actos tendientes a ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones patronales.

Los conflictos laborales que se suscitan entre los trabajadores con el Estado-Patrón del Distrito Federal, en múltiples ocasiones son sometidos a la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, negando en ese momento el Jefe de Gobierno del Distrito Federal la relación laboral; tal controversia ha sido resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sosteniendo que la relación laboral se establece entre los servidores públicos con los titulares de las dependencias y delegaciones del Distrito Federal en las que laboran y no con el Jefe de Gobierno.

La determinación anterior emana de dos contradicciones de tesis que dieron origen a igual número de jurisprudencias, y que a su vez presentan un estudio deficiente de las diversas disposiciones normativas que existen al respecto, toda vez que no logran dar claridad al problema, sino por el contrario lo mantienen e incluso lo agravan, creando una mayor incertidumbre para los trabajadores y los titulares de las dependencias y delegaciones referidas.

La supuesta autonomía de gestión y presupuestal en materia laboral de que gozan los titulares de las dependencias y delegaciones que integran la Administración Pública Centralizada, se encuentra limitada a la autorización y validación de sus actos por parte de la Oficialía Mayor y Consejería Jurídica y de Servicios Legales, aunado a que algunas actuaciones son realizadas directamente por estas dependencias sobre las cuales no tienen poder de mando, limitándose a acatar esas disposiciones.

Ante esta problemática, resulta necesario que la Segunda Sala del máximo tribunal del país se aparte de los criterios arriba referidos, y en su lugar, previa remisión de un caso concreto procedente de un Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, estudie de nueva cuenta, con toda acuosidad y diligencia, el marco normativo que regula de manera directa e indirecta la relación laboral en el ámbito del Distrito Federal, a fin de que arribe a criterios que se apeguen a la realidad legal y de actuación del Gobierno del Distrito Federal.

Aunado a ello, el Jefe de Gobierno debe dejar de negar la relación laboral en los diversos juicios que se ventilan ante la autoridad jurisdiccional competente, y en su lugar asumir plenamente la responsabilidad en la relación laboral, toda vez que se trata del representante del Gobierno del Distrito Federal, y los titulares de las dependencias y delegaciones que integran la Administración Pública Centralizada no cuentan con la autonomía de gestión y presupuestal necesaria, además de encontrarse sujetos a disposiciones normativas laborales ejecutadas por la Oficialía Mayor y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Ahora bien, para que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal eviten incurrir

en nuevas confusiones al adoptar las medidas señaladas en los dos párrafos precedentes, es indispensable que tomen en cuenta, entre otros aspectos, los antecedentes de la reforma sufrida por el órgano de gobierno del Distrito Federal, que pasó de ser un departamento administrativo dependiente del poder ejecutivo federal, a una institución de gobierno local a cargo de la función administrativa en la capital del país, pero conservando su carácter federal.

Para dilucidar esta cuestión, en el capítulo 1 abordamos los conceptos fundamentales de las partes recurrentes en la relación laboral burocrática que hacen más comprensibles los diferentes aspectos que presentamos en el desarrollo del presente trabajo.

En el capítulo 2 hacemos una sinopsis de los antecedentes que dieron lugar al surgimiento del derecho burocrático, así como las diferentes reformas en materia constitucional y ley reglamentaria de su artículo 123, Apartado "B", con respecto al Distrito Federal.

En el capítulo 3 analizamos los ordenamientos jurídicos tanto en materia federal, como en materia local del Distrito Federal, relativos a la relación jurídico laboral vigente.

En el capítulo 4 estudiamos los criterios adoptados por el Poder Judicial de la Federación referidos en líneas que anteceden, así como los distintos factores que involucran el vínculo laboral, para en su conjunto esclarecer si la relación de trabajo se establece entre los trabajadores de las dependencias y delegaciones que integran la administración pública centralizada, con los titulares de las mismas, o bien, si esa relación laboral se instaura entre los aludidos trabajadores con el Jefe de Gobierno.

CAPÍTULO 1.

ASPECTOS GENERALES SOBRE LA RELACIÓN JURÍDICO LABORAL BUROCRÁTICA

1.1. Concepto de derecho burocrático.

La conducta humana se encuentra regulada por normas jurídicas, morales y convencionalismos sociales, diferenciándose las primeras de las dos últimas por su bilateralidad, toda vez que *“imponen deberes correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones”*¹; y en un sentido objetivo, derecho es el conjunto de esas normas imperativo-atributivas².

Las diferentes ramas en que se divide el derecho para su estudio y aplicación son nombradas e identificadas por la materia que regulan, y en el presente trabajo la vinculamos a la burocracia, término adoptado del francés *“bureaucratie”*, su etimología se integra del francés *“bureau”* y significa *“oficina”* y del helenismo *“cratos”* que quiere decir *“gobierno”*³; por lo que denominamos burocracia al *“conjunto de empleados que sirven al Estado”*⁴.

Ahora bien, la relación existente entre el Estado y sus empleados es mixta porque abarca los campos administrativo y laboral, y es precisamente el ámbito de aplicación en materia de trabajo que le da nombre al derecho burocrático. Por su parte, el poder ejecutivo se encuentra organizado bajo el

¹ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Quincuagésimo séptima edición. Porrúa. México. 2004. p. 15.

² Cfr. *Ibidem*. p. 36.

³ MORALES PAULÍN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1995. p. 106.

⁴ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1999. p. 14.

esquema de la administración pública, que a su vez se subdivide en centralizada y descentralizada sin que a esta última le sea aplicable el régimen laboral burocrático ⁵.

En consecuencia, podemos afirmar que el derecho burocrático es el conjunto de normas jurídicas que se encargan del tratamiento de la relación laboral entre el Patrón-Estado y los trabajadores que le prestan sus servicios, a excepción de los que integran la administración pública descentralizada.

1.2. Relación laboral.

Antes de 1917 la relación existente entre el Estado y sus trabajadores se enmarcaba exclusivamente en el ámbito administrativo, sin embargo, a partir de la entrada en vigor de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 1º de mayo de 1917 su regulación cambio a la materia laboral al reconocerse por primera vez los derechos sociales de los trabajadores en su artículo 123 ⁶.

La relación laboral burocrática es el vínculo jurídico derivado de un acuerdo de voluntades que se establece entre el Patrón-Estado y el trabajador que le presta un servicio personal y subordinado a cambio de una remuneración consignada en el Presupuesto de Egresos correspondiente ⁷; que tiene como naturaleza jurídica la de ser un acto-condición ⁸ porque los

⁵ Cfr. Ídem.

⁶ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Tercera edición. Porrúa. México. 2002. p. 51.

⁷ Cfr. MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Francisco Méndez Cervantes. México. 1986. p. 32.

⁸ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob. Cit. p. 261.

derechos y obligaciones de la misma dependen de la expedición del nombramiento. En este sentido, no podemos presumir la existencia de la relación laboral, toda vez que el requisito esencial para su establecimiento es la expedición del nombramiento ⁹.

Respecto a los elementos de la relación de trabajo, encontramos dos clases que son los subjetivos y los objetivos. Los primeros se refieren a los sujetos de la propia relación, y los segundos consisten en la prestación del trabajo personal, subordinado y el pago de un salario ¹⁰.

Por cuanto a la prestación del trabajo personal, la entendemos como la actividad laboral que, sin intermediario alguno, se desarrolla de forma personalísima en provecho del Patrón-Estado ¹¹. La subordinación, se refiere a la limitación de la autonomía del trabajador, facultando al Patrón-Estado para dirigir su actividad ¹². Respecto al pago de un salario implica que la actividad que el trabajador realiza, tiene como consecuencia una retribución económica a su favor por parte del Patrón-Estado, conforme al sueldo que para el puesto específico consigna el Presupuesto de Egresos correspondiente.

⁹ Cfr. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Individual del Trabajo Burocrático. Cárdenas. México. 2002. p. 127.

¹⁰ Cfr. DÁVALOS, José. Derecho Individual del Trabajo. Décima sexta edición. Porrúa. México. 2007. p. 102.

¹¹ Cfr. DE BUEN L., Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo primero. Novena edición. Porrúa. México. 1994. pp. 487 y 488.

¹² Cfr. FERRARI COSTA, Edgardo A. El Concepto de Subordinación. Abeledo-Perrot. Argentina. 1967. pp. 38 y 39.

1.3. Sujetos de la relación de trabajo burocrática.

Debido a que la relación de trabajo se establece entre el Patrón-Estado y sus trabajadores, éstos son los sujetos que la integran; y aunque de la lectura de los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se menciona a los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de las Instituciones que relaciona, en estricto sentido no los podemos considerar como uno de los sujetos de la relación laboral por los motivos que más adelante expondremos.

1.3.1. Trabajador.

En materia del derecho burocrático debemos entender como trabajador o empleado público a la persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros al Patrón-Estado, acorde con lo estipulado en el artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Se divide en dos grupos que son de base y de confianza según lo precisa el artículo 4o. del ordenamiento legal antes señalado, y por la trascendencia de su clasificación, en el siguiente apartado analizaremos la diferencia existente entre ellos para ubicarlos en el grupo correspondiente.

Es importante mencionar que no solamente debe considerarse como trabajador burocrático a aquel que presta sus servicios dentro de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial a nivel federal, así como del Gobierno del Distrito Federal en materia local, sino que también se incluye a

los trabajadores del banco central y las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano, así como a los empleados al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios ¹³.

Por cuanto al prestador de servicios profesionales contratado bajo el régimen de honorarios, para que su figura sea válida debe llevar a cabo la actividad con sus propios medios y contar con total autonomía y libertad en el aspecto temporal y profesional; en caso contrario, si tiene fijado un horario y un lugar específico dentro de la dependencia, si los materiales y herramienta necesaria para el desarrollo de su actividad le son proporcionados por la misma dependencia, y además le dan instrucciones precisas sobre la forma en que debe desarrollar el servicio, entonces no se trata de un prestador de servicios profesionales y debemos considerarlo como trabajador porque sus actividades implican la prestación de un servicio personal y subordinado, haciendo a un lado la autonomía que caracteriza la prestación de servicios profesionales, y en consecuencia el contrato celebrado equivaldrá al nombramiento previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ¹⁴.

Sobre el tema el Poder Judicial de la Federación ha establecido los siguientes criterios:

“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,

¹³ Cfr. DÁVALOS, José. Derecho Individual del Trabajo. Ob. Cit. pp. 424 y 425.

¹⁴ Cfr. BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. Porrúa. México. 2003. pp. 67 y 68.

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”.

Novena Época, No. Registro: 178849, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, Marzo de 2005, Materia(s): Laboral, Tesis: 2a./J. 20/2005, Página: 315.

“CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS. LOS RECIBOS DE HONORARIOS NO SON SUFICIENTES PARA ACREDITAR UNA RELACIÓN DE ESA NATURALEZA. Si ante el despido alegado por el trabajador, la parte patronal niega la existencia del vínculo laboral, afirmando que se trata de un contrato de prestación de servicios, no resulta suficiente el hecho de que para demostrarlo exhiba los recibos de honorarios suscritos por los demandantes, porque no desvirtúan la naturaleza laboral de la relación, toda vez que de acuerdo con lo establecido en el artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo, salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo, aunque se le denomine de manera distinta; considerando que lo que determina la existencia de un contrato de prestación de servicios son sus elementos subjetivos y objetivos, como el que la persona prestataria del servicio sea profesionista, que el servicio lo preste

con sus propios medios y se determine expresamente, contando con libertad para realizarlo tanto en su aspecto de temporalidad como en el aspecto profesional propiamente dicho; elementos que si no son debidamente probados en autos, debe estimarse que se trata de un contrato de trabajo para todas sus consecuencias legales”.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Novena Época, No. Registro: 174925, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, Junio de 2006, Materia(s): Laboral, Tesis: I.1o.T. J/52, Página: 1017.

1.3.1.1. Base.

Los trabajadores de base son determinados de forma excluyente en la legislación burocrática, toda vez que en su artículo 6o. establece:

“Artículo 6o. *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”.

Al mencionar la “enumeración anterior”, se refiere al listado de trabajadores de confianza que se encuentra en el artículo 5o. de dicho cuerpo normativo y que veremos más adelante. Por tanto, un trabajador será catalogado de base siempre y cuando no se encuentre incluido en el listado de los trabajadores de confianza.

La principal característica es su derecho a la inamovilidad, conocido como estabilidad en el empleo y que implica la restricción al Patrón-Estado para no removerlos de sus cargos, salvo que incurran en causas de mala

conducta, ineptitud o negligencia en el desempeño de sus funciones ¹⁵; por lo que atendiendo al grado de libertad que le otorga la ley burocrática al Patrón-Estado para disolver la relación laboral, podemos afirmar que se está ante una estabilidad absoluta ¹⁶.

En relación al transcurso de 6 meses a partir de su ingreso para gozar de la inamovilidad no todos los trabajadores resultan beneficiados, en específico tratándose de los trabajadores eventuales a quienes se expide un nombramiento por tiempo fijo menor a los seis meses, y una vez concluido el periodo de vigencia regularmente se deja pasar entre quince días y un mes para expedirles otro nombramiento con las mismas características, y así sucesivamente, situación que perdura durante muchos años evadiendo el Patrón-Estado reconocer su calidad de trabajadores de base ¹⁷.

1.3.1.2. Confianza.

Para determinar el carácter de confianza de un empleado público, el artículo 123, Apartado “B”, fracción XIV precisa:

“Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

¹⁵ Cfr. ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Cuarta edición. Porrúa. México. 2004. p. 63.

¹⁶ DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados. Tercera edición. Porrúa. México. 1998. pp. 58 y 59.

¹⁷ También se expiden nombramientos a trabajadores eventuales por un término máximo de un año, dejando transcurrir igualmente de quince a treinta días para expedirles uno nuevo con las mismas características, simulando la terminación de una relación laboral y el inicio de una nueva, aunque las actividades desempeñadas sean las mismas, con la finalidad del Patrón-Estado de no reconocerles la inamovilidad en el empleo y por ende tampoco su calidad de trabajadores de base, otorgándoles prestaciones inferiores que al resto de los trabajadores de base.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: ...

***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, el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional enumera los trabajadores considerados de confianza, revistiendo total importancia que en la fracción II estipula que en el poder ejecutivo lo serán los trabajadores que desempeñen las funciones enumeradas en los incisos que integran esa fracción.

Asimismo, en la fracción III, en su párrafo quinto, es más específico al establecer que en el poder legislativo, independientemente del nombramiento expedido, serán considerados trabajadores de confianza aquellos que desempeñen las funciones enunciadas en los siguientes siete incisos que componen esa fracción.

Lo anterior, resulta totalmente relevante para poder determinar si un trabajador en los poderes ejecutivo o legislativo es realmente un empleado de confianza, o si por el contrario se trata de un trabajador de base no obstante que el nombramiento establezca que se trata de un trabajador de confianza, y que el Catálogo de Puestos a que alude el artículo 20 del mismo ordenamiento legal también clasifique el puesto como de confianza, toda vez que en algunos casos se tratará de trabajadores de base porque las funciones que se desempeñan son el verdadero elemento a considerar para ubicar al trabajador en el grupo de base o de confianza.

Sobre el particular, el Poder Judicial de la Federación ha emitido los siguientes criterios jurisprudenciales:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. ESTE CARACTER NO SE DETERMINA POR LA DENOMINACION QUE DEL PUESTO SE HAGA EN EL NOMBRAMIENTO RESPECTIVO. *La condición de empleado de confianza no se determina por la denominación que a un puesto se le dé en el nombramiento respectivo, sino por la naturaleza de la función desempeñada o de las labores que se le encomienden, las que deben estar dentro de las que se enumeran como de confianza por el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado”.*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Octava Época, No. Registro: 210731, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 80, Agosto de 1994, Materia(s): Laboral, Tesis: I.2o.T. J/25, Página: 41.

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. DETERMINACION DEL CARACTER DE. *La denominación que de confianza recibe una plaza regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no la hace tener tal carácter, pues es la actividad desarrollada por el trabajador lo que la determina; por lo tanto, el señalamiento que hace al artículo 5o. de dicho ordenamiento legal, debe corresponder plenamente a todos aquellos trabajadores que guardan las condiciones ahí precisadas”.*

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Octava Época, No. Registro: 208081, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 86-2, Febrero de 1995, Materia(s): Laboral, Tesis: I.4o.T. J/21, Página: 37.

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL EJECUTIVO FEDERAL. FUERZA PROBATORIA DEL CATALOGO DE PUESTOS EN LA DETERMINACION DEL

CARACTER DE. *La interpretación sistemática y armónica de los artículos 5o., fracción II, 7o., y 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, permite considerar que para determinar los puestos de confianza al Servicio del Poder Ejecutivo, el legislador siguió el sistema fundamental de catalogar como de confianza diversos tipos o clases de funciones, dejando a los titulares de las dependencias y a los sindicatos respectivos, la elaboración de catálogos de puestos en los que han de asentar, entre otros datos, el correspondiente a si son de base o de confianza, debiendo hacerse notar que esa labor de clasificación consiste, fundamentalmente, en cotejar las labores realizadas en cada puesto, con las funciones relacionadas en la fracción II, del citado artículo 5o. De aquí se deduce que si el catálogo sólo revela el acuerdo de las partes mencionadas sobre qué puestos son de base o de confianza, y si para ese acuerdo deben tener en consideración la clasificación de la Ley, la fuerza probatoria del catálogo no es, necesariamente, decisiva para resolver a qué grupo pertenece el puesto del trabajador, sino que debe estimarse sólo como un elemento más para descubrir su verdadera naturaleza, la que deriva de las funciones desempeñadas”.*

Octava Época, No. Registro: 207770, Instancia: Cuarta Sala, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 66, Junio de 1993, Materia(s): Laboral, Tesis: 4a./J. 28/93, Página: 15, Genealogía: Apéndice 1917-1995, Tomo V, Primera Parte, Materia Laboral, tesis 581, página 383.

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA CONSIDERARLOS DE CONFIANZA, CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO BASTA ACREDITAR QUE ASÍ CONSTE EN EL NOMBRAMIENTO SINO, ADEMÁS, LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN DESEMPEÑADAS. *La calidad de confianza de un trabajador al servicio del Estado es excepcional en atención a la regla general consistente en que los trabajadores se consideran de base, de ahí que conforme al artículo 5o., fracción II, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para considerar que un trabajador es de confianza no basta que en el nombramiento aparezca la denominación formal de director general, director de área, adjunto, subdirector o jefe de departamento, sino que también debe acreditarse que las funciones desempeñadas están incluidas en el catálogo de puestos a que alude el artículo 20 de la ley citada o que efectivamente sean de 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”.

Novena Época, No. Registro: 180045, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XX, Noviembre de 2004, Materia(s): Laboral, Tesis: 2a./J. 160/2004, Página: 123.

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SI TIENEN UN NOMBRAMIENTO DE BASE O DE CONFIANZA, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES QUE DESARROLLAN Y NO A LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL. *De la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que ‘la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza’, se desprende que el Poder Revisor de la Constitución tuvo la clara intención de que el legislador ordinario precisara qué trabajadores al servicio del Estado, por la naturaleza de las funciones realizadas, serían considerados de confianza y, por ende, únicamente disfrutarían de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social y, por exclusión, cuáles serían de base; lo que implica, atendiendo a que todo cargo público conlleva una específica esfera competencial, que la naturaleza de confianza de un servidor público está sujeta a la índole de las atribuciones desarrolladas por éste, lo que si bien generalmente debe ser congruente con la denominación del nombramiento otorgado, ocasionalmente, puede no serlo con motivo de que el patrón equiparado confiera este último para desempeñar funciones que no son propias de un cargo de confianza. Por tanto, para respetar el referido precepto constitucional y la voluntad del legislador ordinario plasmada en los numerales que señalan qué cargos son de confianza, cuando sea necesario determinar si un trabajador al servicio del Estado es de confianza o de base, deberá atenderse a la naturaleza de las funciones que desempeña o realizó al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo”.*

Novena Época, No. Registro: 175735, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, Febrero de 2006, Materia(s): Laboral, Tesis: P./J. 36/2006, Página: 10.

Una vez que aclaramos quienes son trabajadores de confianza ¹⁸, debemos precisar que por disposición del artículo 123, Apartado “B”, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la relación laboral estos trabajadores solamente disfrutaban de las normas protectoras del salario, en las que se incluye el pago de prestaciones como aguinaldo y quinquenio ¹⁹, además de los beneficios de la seguridad social, como son el disfrute de seguros de enfermedades y maternidad, de riesgos de trabajo, de jubilación, de retiro, por invalidez, servicios de rehabilitación, préstamos personales y para adquisición de casa, entre otros, contemplados en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ²⁰.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la siguiente jurisprudencia:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AUNQUE NO GOZAN DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LES OTORGA DERECHOS DE PROTECCIÓN AL SALARIO Y DE SEGURIDAD SOCIAL. El artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece,

¹⁸ La explicación de quienes son trabajadores de confianza es aún más amplia, debido a que algunas de las funciones enmarcadas en el artículo 5o., fracción II, así como la mayoría de los servidores públicos enunciados en el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no deberían estar incluidos como trabajadores de confianza, y mucho menos debería de establecerse su exclusión del régimen de esa ley, considerando que por disposición expresa del artículo 123, Apartado “B”, fracción XIII, constitucional se rigen por sus propias leyes que son diversas a la ley burocrática.

¹⁹ Se denomina de esta forma a la prima complementaria (equivalente a la prima de antigüedad) prevista en el artículo 34, párrafo segundo, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

²⁰ En contra de estas garantías sociales tuteladas a favor de los trabajadores de confianza, el legislador determinó excluirlos de su protección al dictar el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que constituye una inconstitucionalidad adicional que adolece esa legislación laboral.

en sus diversas fracciones, los derechos que tienen los trabajadores al servicio del Estado, así como las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo que serán materia de regulación pormenorizada a través de la ley reglamentaria correspondiente. Asimismo, clasifica a dichos trabajadores en dos sectores: de base y de confianza. Ahora bien, la fracción XIV del referido artículo constitucional, al prever expresamente que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y que quienes los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de seguridad social, limita algunos de sus derechos como el relativo a la estabilidad o inamovilidad en el empleo previsto en la fracción IX, los cuales reserva para los trabajadores de base. Sin embargo, tales limitaciones son excepcionales, pues los trabajadores de confianza tienen reconocidos sus derechos laborales en la aludida fracción XIV, conforme a la cual gozarán de los derechos derivados de los servicios que prestan en los cargos que ocupan, esto es, de la protección al salario, que no puede restringirse, así como la prerrogativa de obtener el pago de prestaciones como aguinaldo y quinquenio, además de todos los derivados de su afiliación al régimen de seguridad social, dentro de los cuales se incluyen, entre otros, seguros de enfermedades y maternidad, de riesgos de trabajo, de jubilación, de retiro, por invalidez, servicios de rehabilitación, préstamos para adquisición de casa, entre otros”.

Novena Época, No. Registro: 170892, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, Noviembre de 2007, Materia(s): Constitucional, Laboral, Tesis: 2a./J. 204/2007, Página: 205.

1.3.2. Patrón-Estado.

En términos generales, nos referimos al patrón como la persona que recibe los servicios del trabajador ²¹, sin embargo, en materia de derecho burocrático primero es necesario precisar que:

“El Estado es la persona jurídica total, titular de derechos que se traducen en poderes públicos originarios, y éstos a su vez integran

²¹ Cfr. DÁVALOS, José. Derecho Individual del Trabajo. Ob. Cit. pp. 92 y 93.

un conjunto de órganos de mayor o menor importancia”²².

Por lo que sostenemos que Patrón-Estado es la persona jurídica²³ que dirige y es responsable de la actividad laboral de uno o varios trabajadores, mediante una retribución²⁴.

Para robustecer lo anterior, sostenemos que la figura del patrón sustituto que regula la Ley Federal del Trabajo no es aplicable en el servicio público tratándose de sustitución de dependencias toda vez que el Estado no puede ser sustituido, por lo que la única posibilidad es una sustitución de una dependencia por otra del mismo o diferente Poder de la Unión, verbigracia el anuncio del presidente Felipe Calderón Hinojosa respecto de la pretendida desaparición de la Secretaría de Turismo para formar parte de la Secretaría de Economía²⁵, o bien la hipotética incorporación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dependiente del poder ejecutivo, hacia el poder judicial bajo el esquema de un juzgado de distrito ó tribunal colegiado especializado en materia de trabajo.

En ambos casos, las obligaciones derivadas de la relación laboral serán asumidas por la nueva dependencia, quedando a salvo los derechos y prestaciones adquiridas de los trabajadores pertenecientes a las dependencias desaparecidas; sin que esto implique que el Patrón-Estado sea sustituido en la relación laboral.

²² SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. Vigésima segunda edición. Porrúa. México. 2001. p. 537.

²³ Cfr. PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. Vigésima cuarta edición. Porrúa. México. 1991. pp. 334 y 335.

²⁴ Cfr. DE BUEN L., Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo primero. Ob. Cit. p. 501.

²⁵ CALDERÓN HINOJOSA, Felipe. Mensaje a los Medios de Comunicación del Presidente Calderón referente a la Presentación del Paquete Económico 2010. Presidencia de la República. 8 de septiembre de 2009. <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/presidencia/?contenido=48183>.

1.4. Titular de la dependencia.

Uno de los elementos constitutivos del Estado es la autoridad o poder público que involucra dos tareas: el gobierno y la administración ²⁶. Esta última se compone de las funciones administrativa, legislativa y judicial ²⁷, correspondiendo su atención a los tres Poderes de la Unión, ejecutivo, legislativo y judicial, respectivamente, en el ámbito de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En principio podríamos decir que cada uno de estos Poderes de la Unión, o incluso los órganos que los componen tienen el carácter de personas, sin embargo, las funciones que realizan van encaminadas a cumplir con la finalidad del Estado, y los actos que se refieran directa o indirectamente a ese fin, son atribuibles a una sola persona, el Estado ²⁸.

Coincidimos con Francisco Porrúa Pérez en que *“los gobernantes tienen una existencia personal, independiente de la del Estado”*, por lo que *“sólo actúan en nombre del Estado; y en ese sentido lo representan”* ²⁹. Argumento que también compartimos con el Dr. Ernesto Gutiérrez y González cuando afirma que:

“Las secretarías son simples dependencias de un órgano, el ejecutivo, que tampoco es persona, sino eso solamente: un órgano de la PERSONA ESTADO. Entonces a quien representan los secretarios, dado el caso, es al Estado y no a las secretarías” ³⁰.

²⁶ Cfr. PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. Ob. Cit. p. 299.

²⁷ Cfr. Ibídem. p. 307.

²⁸ Cfr. Ibídem. p. 336.

²⁹ Ibídem. p. 311.

³⁰ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. Décima tercera edición. Porrúa. México. 2001. p. 438.

Aún más, en estricto sentido los titulares de las dependencias son lo que conocemos como Secretarios de Estado, y representan al Estado, incluyendo la administración de los bienes de dominio público, celebración de contratos, representación ante los tribunales, exclusivamente en los casos concernientes a la secretaría que tienen a su cargo ³¹.

Bajo esta premisa, las personas son las únicas que pueden ser representadas ³² y los titulares de las dependencias actúan en su calidad de representantes del Patrón-Estado y no como personas en lo individual, por consiguiente la relación laboral no podemos establecerla entre los trabajadores con los titulares de esas dependencias ³³, sino con el Patrón-Estado como única persona jurídica, contrario a lo estipulado en el artículo 2o. en relación con el 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado respecto de los titulares de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de las dependencias adscritas a ellos.

Por tanto, sostenemos que la titularidad *“constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación”* del Patrón-Estado, *“con efectos directos en la relación laboral”* ³⁴, sin que esta calidad de representante de la parte patronal excluya la condición de trabajador ³⁵; toda vez que el titular de la dependencia goza de las medidas de protección al salario, así como de los beneficios de la seguridad social aplicables a los trabajadores de confianza.

³¹ Cfr. FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. Segunda edición. Porrúa. México. 1983. p. 65.

³² Cfr. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. Ob. Cit. p. 439.

³³ Cfr. ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Ob. Cit. p. 56.

³⁴ MORALES PAULÍN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Ob. Cit. p. 81.

³⁵ Cfr. DE BUEN L., Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo primero. Ob. Cit. p. 493.

1.5. Nombramiento.

El nombramiento es equiparable al contrato individual de trabajo previsto en el artículo 20, párrafo segundo, de la Ley Federal del Trabajo ³⁶, al tratarse del instrumento jurídico por medio del cual se formaliza la relación laboral entre el trabajador y el Patrón-Estado; es redactado unilateralmente por la parte patronal y el empleado solamente lo acepta, por tanto podemos afirmar que se trata de un “*contrato de adhesión*” ³⁷.

Las características principales del nombramiento que lo diferencian del contrato individual de trabajo es su formalidad escrita, tiene que ser expedido por funcionario legalmente facultado para ello, y origina la relación de trabajo; por su parte, el contrato individual no requiere constar por escrito toda vez que puede ser verbal, es otorgado por cualquier persona con capacidad legal para tal fin, y no es requisito indispensable para establecer la relación de trabajo debido a que cualquier acto le puede dar origen ³⁸.

Sin embargo, disentimos del Dr. Miguel Acosta Romero cuando afirma que el nombramiento tiene como característica ser unilateral porque las condiciones en que debe prestarse el servicio son fijadas por el titular, mientras que el contrato individual es bilateral al establecerse las condiciones en que se prestará el trabajo mediante acuerdo de voluntades; en este sentido, en la iniciativa privada, en particular en las empresas, se llegan a formalizar relaciones de trabajo sobre contratos de trabajo escritos que están previamente elaborados de forma unilateral por la parte patronal, y el trabajador únicamente estampa su firma aceptando las condiciones

³⁶ Cfr. MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Ob. Cit. pp. 63 y 64.

³⁷ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Ob. Cit. p. 63.

³⁸ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob. Cit. p. 270.

fijadas por el empleador sin opción a que sean modificadas en razón que de no ser así, simplemente no se le otorgará el empleo.

El contenido del nombramiento se encuentra previsto en el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que estipula:

“Artículo 15. *Los nombramientos deberán contener:*

I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;

II. Los servicios que deban prestarse, que se determinarán con la mayor precisión posible;

III. El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;

IV. La duración de la jornada de trabajo;

V. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y

VI. El lugar en que prestará sus servicios”.

Atendiendo a su temporalidad, encontramos cinco tipos de nombramiento que son: definitivos, interinos, provisionales, por tiempo fijo y por obra determinada, dependiendo si la vacante que se va a cubrir es de forma permanente, por un periodo menor a seis meses, de forma temporal mayor a los seis meses, por un periodo específico en caso de trabajos eventuales o de temporada, o bien, si se van a realizar tareas ligadas directamente a una obra determinada ³⁹.

1.6. Cese.

La terminación de la relación laboral bajo la figura del cese implica dejar sin efectos el nombramiento expedido a favor de un trabajador burocrático, y equivale a la rescisión de la relación de trabajo por causas imputables al trabajador y sin responsabilidad para el patrón prevista en la

³⁹ Cfr. Ibídem. pp. 347 y 348.

Ley Federal del Trabajo ⁴⁰, es decir, por cometer conductas no permitidas por la ley. El cese puede hacerse efectivo por conducto del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o directamente por el titular de la dependencia ⁴¹ atendiendo a la naturaleza de la infracción.

Los supuestos en que el empleado puede incurrir para que el Patrón-Estado haga valer los efectos del cese, se encuentran enunciados en el artículo 46, fracciones I y V, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, siendo excluyente de este listado la “*renuncia*”, toda vez que la misma es un acto voluntario del trabajador para dar por concluida la relación laboral, sin que implique una falta a la ley.

En su artículo 46 Bis la ley señala que deberá levantarse acta administrativa cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere el artículo 46, fracción V, sin embargo, disentimos de este criterio que comparte el Dr. León Magno Meléndez George cuando afirma que en la fracción I no se requiere como documento base la aludida acta administrativa, confundiéndose al equipararla con la resolución de autorización de cese que formula el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ⁴².

Consideramos que su empleo debe implementarse en los casos previstos en la fracción I al tratarse de una constancia real de los hechos acontecidos ⁴³, en razón que al presentarse una controversia de esta naturaleza en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ese documento

⁴⁰ Cfr. REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Ob. Cit. p. 96.

⁴¹ Cfr. MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 2005. p. 242.

⁴² Cfr. *Ibíd.* p. 244.

⁴³ Cfr. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Individual del Trabajo Burocrático. Ob. Cit. p. 175.

una vez perfeccionado hará prueba plena para acreditar la acción del actor o la excepción del demandado, sea del trabajador o del Patrón-Estado en cada caso particular ⁴⁴.

1.7. Escalafón.

El escalafón es el sistema empleado en cada dependencia para efectuar por concurso las promociones de ascenso y autorizar las permutas de los trabajadores de base; teniendo como ventaja que los empleados públicos puedan *“obtener puestos de mayor categoría y salario sin perder los derechos de antigüedad en el servicio”* ⁴⁵.

Encuentra sustento en el artículo 123, Apartado “B”, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su regulación la prevé el título tercero, capítulos I, II y III, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que a su vez impone la obligación que en cada dependencia se expida un reglamento de escalafón apegado a las bases establecidas en la propia ley, además de contar con una Comisión Mixta de Escalafón integrada de forma bipartita con igual número de representantes del titular de la dependencia y del sindicato, que será la encargada de llevar a cabo el proceso escalafonario en todas sus fases.

Para participar es requisito indispensable ocupar por un mínimo de seis meses una plaza de base del grado inmediato inferior a la vacante

⁴⁴ Tratándose del reclamo de despido injustificado el trabajador ocupa el lugar del actor, y el Patrón-Estado el de demandado, pero si se intenta la acción de autorización de cese, se invierten los papeles y el actor lo será el Patrón-Estado y el demandado lo constituirá el trabajador.

⁴⁵ CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Individual del Trabajo Burocrático. Ob. Cit. p. 159.

sometida a concurso, y los factores que se califican bajo este esquema son cuatro: los conocimientos, la aptitud, la antigüedad, y la disciplina y puntualidad.

En caso de vacantes mayores a seis meses, serán cubiertas mediante concurso escalafonario y el trabajador beneficiado será nombrado con el carácter de provisional, y cuando el trabajador que disfrute la licencia reingrese al servicio, se correrá el escalafón de forma inversa.

Se exceptúan de ocupación por el sistema escalafonario las vacantes temporales que no excedan de seis meses, y el titular de la dependencia nombrará y removerá libremente al trabajador interino que deba cubrirla; tampoco se aplicará el escalafón para ocupar las plazas de última categoría, de nueva creación, o las disponibles en cada grupo una vez corridos los escalafones respectivos.

1.8. Condiciones Generales de Trabajo.

Las condiciones generales de trabajo no se encuentran definidas en la Ley Federal de los Trabajadores la Servicio del Estado, sin embargo su contenido básico se encuentra mencionado en el artículo 88 del mismo ordenamiento legal, por lo que afirmamos que son el equiparable al contrato colectivo de trabajo previsto en el artículo 386 de la Ley Federal del Trabajo, cuyo contenido básico lo establece en su artículo 391.

Las diferencias existentes entre las condiciones generales de trabajo respecto del contrato colectivo de trabajo son en cuanto a la fijación del

monto del salario, el objeto y temporalidad de su revisión, su tipo de negociación ⁴⁶, así como por la fecha en que surten efectos.

En el contrato colectivo se fijan los montos de los salarios, se revisa cada año por cuestiones salariales, y cada dos años en su clausulado general, además que las partes involucradas se sientan a la mesa a discutir las condiciones para llegar a un acuerdo, y en caso extremo la organización sindical puede exigir su revisión mediante el procedimiento de huelga, siendo optativo para las partes convenir una fecha distinta a la de su depósito para que surta efectos.

Por su parte, las condiciones generales de trabajo son revisadas cada tres años de manera general sin que implique negociación o acuerdo por consenso, toda vez que son fijadas por el titular de la dependencia tomando en cuenta la opinión del sindicato, y a la opinión no se le puede llamar negociación, tampoco se puede exigir su revisión a través del procedimiento de huelga, y surten efectos a partir de la fecha de su depósito en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, asimismo, por cuanto a la fijación del monto del salario, ésta no se contempla porque se fija en los tabuladores regionales de sueldos para cada puesto previstos en el catálogo general de puestos correspondiente, en términos de los artículos 32 y 33 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁴⁶ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob. Cit. p. 341.

1.9. Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.

La función administrativa encomendada al Estado se encuentra a cargo del poder ejecutivo y los órganos de que se compone ⁴⁷, referidos como tales a los integrantes de la Administración Pública ⁴⁸.

En el ámbito del Gobierno del Distrito Federal, esta función corresponde al órgano ejecutivo dispuesto bajo el régimen de la administración pública encuentra sustento en el artículo 122, inciso C, Base Tercera, constitucional. Se divide en centralizada, desconcentrada y paraestatal acorde con el artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Referente a la administración pública centralizada, decimos que se trata de *“un sistema de organización...que coordina y vincula a los demás órganos públicos”* ⁴⁹, en el cual se mantiene la unidad, coordinación y subordinación de todos los órganos. Es decir, se trata de una forma de organización en la que *“los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública”* ⁵⁰; facultad de mando y decisión que implica la concentración del poder de nombramiento de los funcionarios y empleados públicos ⁵¹.

Las autoridades superiores de los órganos centralizados gozan de poder jurídico, administrativo y técnico, porque son los únicos que resuelven sobre asuntos de organización y de cuestiones técnicas de gran

⁴⁷ Cfr. PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. Ob. Cit. p. 307.

⁴⁸ Cfr. Ibíd. pp. 403 y 404.

⁴⁹ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ob. Cit. p. 537.

⁵⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2o. Cursos. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Cuarta edición. Oxford. México. 1999. p. 55.

⁵¹ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ob. Cit. p. 539.

trascendencia e importancia para la administración pública en el ejercicio de la función administrativa ⁵².

En los artículos 2º, 3º y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se mencionan como integrantes de la administración pública centralizada a: Jefatura de Gobierno, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría del Medio Ambiente, Secretaría de Obras y Servicios, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Transportes y Vialidad, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Turismo, Secretaría de Cultura, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Oficialía Mayor, Contraloría General del Distrito Federal, Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Secretaría de Protección Civil, Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, Secretaría de Educación, Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, órganos político-administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, así como los órganos desconcentrados constituidos en términos del artículo 91 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

1.10. Órganos Político Administrativos del Distrito Federal (Delegaciones).

Lo que comúnmente conocemos como delegaciones del Distrito Federal, son órganos político administrativos adscritos a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, cuya naturaleza jurídica es ser órganos desconcentrados de la administración pública centralizada que cuentan con autonomía funcional en acciones de gobierno.

⁵² Cfr. FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. Ob. Cit. p. 45.

Para una mayor comprensión, mencionaremos que en la desconcentración administrativa los órganos desconcentrados obedecen a la transferencia a un órgano inferior, de una competencia exclusiva, un poder de trámite, de decisión, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación; sin embargo no se desliga del régimen centralizado, reservándose el poder central amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y de competencia ⁵³; por lo que forman parte de los órganos centralizados y carecen de personalidad jurídica propia ⁵⁴.

La asignación de facultades exclusivas al órgano desconcentrado es en una materia específica, no sólo para la tramitación, sino también para la decisión, correspondiéndole resolver en último término el asunto de su competencia ⁵⁵.

Actualmente, el Distrito Federal se encuentra dividido en dieciséis demarcaciones territoriales que son: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, y Xochimilco; y cada una cuenta con su respectivo órgano político administrativo llamado delegación política.

Con este tema concluimos el primer capítulo dedicado a los aspectos básicos de la relación laboral burocrática que resultan de gran trascendencia para una adecuada comprensión de nuestro objeto de

⁵³ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ob. Cit. pp. 543 y 545.

⁵⁴ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2o. Cursos. Ob. Cit. p. 133.

⁵⁵ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ob. Cit. p. 549.

estudio, no obstante, durante el desarrollo de los subsecuentes capítulos profundizaremos en el análisis de algunos de ellos.

A continuación, los invitamos a dar lectura al capítulo dos que está dedicado a los antecedentes del derecho burocrático y del Gobierno del Distrito Federal, en los que abordaremos contenidos de relevancia para nuestro trabajo.

CAPÍTULO 2.

ANTECEDENTES DEL DERECHO BUROCRÁTICO Y DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

2.1. Surgimiento del Derecho Burocrático en México.

El derecho laboral en México tiene como antecedente importante la época de la Colonia con las Leyes de Indias⁵⁶ sin que existiera disposición expresa por cuanto a los servidores públicos; así llegamos a la época de la Independencia donde encontramos el primer esbozo de la regulación laboral burocrática en los “*Elementos Constitucionales*” de Ignacio López Rayón, que en su artículo 22 estableció “*Ningún empleo, cuyo honorario se erogare de los fondos públicos, o que eleve al interesado de la clase que vivía, o le dé mayor lustre que a sus iguales, podrá llamarse de gracia, sino de rigurosa justicia*”⁵⁷.

Posteriormente, entre los años 1821 y 1824, se emitieron diferentes ordenamientos, en particular por cuanto a los empleados hacendarios, del servicio exterior y militares, ocupándose preferentemente de cuestiones salariales, pensiones y jubilaciones; por mencionar algunas tenemos⁵⁸:

- 1) Orden del 14 de mayo de 1821, declarando no estar excluidas de tomar parte y representar en las causas de la hacienda pública los empleados en ella.
- 2) Decreto del 15 de octubre de 1821, sobre los sueldos a los regentes y secretarios.
- 3) Orden del 11 de febrero de 1822, que señala la fecha en que debe contarse en cada lugar la emancipación del gobierno

⁵⁶ Cfr. KAYE, Dionisio J. Relaciones Individuales y Colectivas del Trabajo. Colección Ensayos Jurídicos. Tercera edición. Themis. México. 2002. pp. 9 y 14.

⁵⁷ DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados. Ob. Cit. p. 10.

⁵⁸ Cfr. MORALES PAULÍN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Ob. Cit. pp. 12 y 13.

español, prescribe lo que debe hacerse con los pagos anteriores que se deban a los empleados.

- 4) Orden del 23 de febrero de 1822, sobre la pensión de las viudas y padres pobres de los soldados del ejército trigarante.
- 5) Decreto del 7 de mayo de 1822, sobre las reglas para provisión de empleos civiles y militares.
- 6) Decreto del 3 de septiembre de 1823, sobre las reglas para conceder retiros a los oficiales del ejército.
- 7) Orden del 4 de septiembre de 1823, sobre las reglas de los sueldos para empleados que sirven internamente por escala.
- 8) Decreto del 1º de junio de 1824, sobre los casos en que debe considerarse como empleados a los generales.
- 9) Orden del 13 de julio de 1824, sobre los sueldos de los ex consejeros del Estado.

En la constitución de 1824 se estableció en su artículo 50, fracción XXIII, la facultad del Congreso para “*crear o suprimir empleos públicos de la Federación, señalar, documentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones*”⁵⁹, implicando una falta de seguridad en la permanencia en el empleo⁶⁰, toda vez que por decisión unilateral del Congreso podía desaparecer la fuente de empleo.

Asimismo, en su artículo 110, fracción XX, se consignaba como atribución del Presidente de la República suspender a los empleados de la Federación hasta por tres meses, incluso privarlos de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo siempre que incurrieran en infracciones a sus órdenes y decretos, y en caso de considerarlo necesario, podía turnar los antecedentes al tribunal respectivo⁶¹.

⁵⁹ Ibídem. p. 2.

⁶⁰ Que es lo que actualmente conocemos como inamovilidad, derecho tutelado en el artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁶¹ Cfr. MORALES PAULÍN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Ob. Cit. p. 3.

Continuando con la labor de reglamentación, entre los años 1827 y 1862 se abundó en materia de sueldos, empleos y pensiones; entre estas disposiciones ⁶² mencionaremos de manera enunciativa, más no limitativa, las siguientes:

- 1) Ley del 21 de mayo de 1827, sobre los sueldos de los plenipotenciarios de Tacubaya.
- 2) Ley del 8 de mayo de 1828, sobre la incorporación al Montepío Militar de los empleados de la Contaduría Mayor.
- 3) Ley del 11 de marzo de 1829, sobre los empleados de la República en la Asamblea de Tacubaya para que se suspenda el sueldo interino.
- 4) Ley del 23 de mayo de 1829, sobre las reglas para determinar cuales empleados pasarán al servicio de los estados, y aquellos de que son o no cesantes de la Federación.
- 5) Ley del 17 de agosto de 1829, sobre el descuento de sueldos a los empleados de la Federación y préstamos forzosos.
- 6) Ley del 16 de marzo de 1830, sobre la antigüedad y sueldos de los primeros ayudantes y capitanes de los cuerpos de caballería.
- 7) Ley del 9 de febrero de 1831, que deroga dos disposiciones sobre descuentos de sueldos.
- 8) Ley del 27 de mayo de 1831, para que el gobierno provea por vez primera en propiedad los empleos que expresa.
- 9) Ley del 6 de marzo de 1832, sobre como deben proveerse las vacantes que ocurran en la contaduría mayor, y se designa la escala de sus empleos.
- 10) Ley del 7 de marzo de 1835, sobre los sueldos y gastos de los agentes diplomáticos y empleados en las legaciones.
- 11) Ley del 21 de marzo de 1835, sobre empleados de la Federación nombrados al congreso general.
- 12) Ley del 21 de marzo de 1835, que declara nulo el decreto del 29 de julio de 1833 sobre jubilación o retiro de españoles empleados.
- 13) Ley del 20 de mayo de 1835, que declara empleados propietarios de la Federación a los agentes fiscales.
- 14) Ley del 8 de junio de 1838, sobre las cuotas de los salarios.

⁶² Cfr. *Ibidem*. pp. 13-17.

- 15) Ley del 6 de julio de 1839, declarando propiedad en los empleos conferidos en el ejército.
- 16) Ley del 30 de julio de 1840, sobre la organización y sueldos de las aduanas marítimas.
- 17) Ley del 21 de mayo de 1852, expedida por el presidente Arista, que declara amovibles los empleados que se nombren en lo sucesivo.
- 18) El 25 de mayo de 1853, la “Ley Lares” contempló un procedimiento contencioso para dirimir controversias suscitadas por la destitución de los empleados públicos.
- 19) Ley del 16 de diciembre de 1853, para el arreglo de la administración de justicia, estableciendo la planta de sueldos.
- 20) Decreto del gobierno del 12 de agosto de 1859, que declara amovibles los empleos que se nombren en lo sucesivo.
- 21) Decreto del gobierno del 12 de agosto de 1859, sobre jubilaciones de empleados.
- 22) Decreto del 30 de abril de 1861, por el cual se extinguen los oficios vendibles y renunciables.
- 23) Decreto del 5 de mayo de 1861, sobre la planta de las oficinas del Distrito y Poder Judicial.
- 24) Decreto del 11 de junio de 1861, sobre la supresión de empleos y prevenciones sobre algunos empleados.
- 25) Decreto del 5 de diciembre de 1861, que faculta al gobierno para rehabilitar a los empleados civiles y militares.
- 26) Decreto del 19 de mayo de 1862, sobre los sueldos que deben percibir los empleados civiles y militares.
- 27) Decreto del 6 de octubre de 1862, sobre el descuento de la tercera parte del sueldo a los empleados civiles y militares.

Así las cosas, llegamos a la época de la revolución mexicana cuando se cristaliza la primera Carta Magna social palpable para la clase trabajadora en su artículo 123. Sobre el particular, disentimos de J. Manuel Mora Rocha⁶³ y Roberto Báez Martínez,⁶⁴ cuando afirman que regía sólo

⁶³ Cfr. MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Ob. Cit. p. 18.

⁶⁴ Cfr. BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. Principios Básicos de Derecho del Trabajo. Segunda edición. PAC. México. 1994. p. 4.

para los trabajadores contratados por particulares y que los empleados del Estado no quedaban protegidos por la Constitución. En las discusiones de diciembre de 1916 y enero de 1917 se aclaró que el artículo 123 constitucional incluía a todos los trabajadores del país. A este respecto, el Constituyente Francisco José Múgica Velázquez recalcó:

*“Precisamente la comisión tuvo en cuenta que como en el proyecto presentado por los Diputados que tuvieron a bien estudiar el asunto estaba sólo el trabajo económico, y el trabajo económico es aquello que produce, nosotros consideramos que no debemos hacer ninguna diferencia, sino equilibrar todo trabajo sujeto a salario; de tal manera que es en lo general”*⁶⁵.

Por consiguiente, en su texto original el artículo 123 de la constitución de 1917 hace referencia a los empleados públicos en su primer párrafo y parte relativa de la fracción XVIII, que establece:

“Art. 123.- El congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo: ...

*XVIII.- Las huelgas...En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo, las huelgas serán consideradas como ilícitas...en caso de guerra, cuando aquellas pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno...”*⁶⁶.

De lo anterior, coincidimos totalmente con el autor Carlos Reynoso Castillo cuando sostiene que los trabajadores del Estado no fueron

⁶⁵ MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Derecho Burocrático. Ob. Cit. p. 120.

⁶⁶ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial. Tomo V. Número 30. México. 5 de febrero de 1917. p. 158. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130029.pdf>.

marginados de este precepto ⁶⁷, lo que se corrobora cuando entre los años 1917 y 1929 las legislaturas de los Estados expidieron leyes del trabajo en ejercicio de la facultad concedida en el preámbulo del multicitado artículo 123 constitucional, regulando las legislaciones de Aguascalientes del 6 de marzo de 1928, la de Chiapas del 5 de marzo de 1927 y la de Chihuahua de 1922 las relaciones laborales existentes entre estos Estados y los trabajadores a su servicio ⁶⁸.

Sin embargo, la Ley del Trabajo de Veracruz del 14 de enero de 1918, el Código del Trabajo del Estado de Yucatán del 16 de diciembre de 1918 y la Ley de Tabasco del 18 de octubre de 1926 no los contemplaron en una clara tendencia de exclusión ⁶⁹.

Ante la gama de ordenamientos en materia de trabajo, se decidió uniformarla para toda la República mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial el 6 de septiembre de 1929 teniendo como resultado la federalización de la legislación del trabajo y derogando la legislación de los Estados; asimismo, se dividió la aplicación de la ley entre las autoridades federales y las locales ⁷⁰. La creación de una ley laboral unitaria se materializó con la publicación el 18 de agosto de 1931 en el Diario Oficial de la primera Ley Federal del Trabajo.

En el artículo 2º de esa ley se establecía que *“las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”* ⁷¹. De esta forma, el legislador ordinario reconoció que los

⁶⁷ Cfr. REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Ob. Cit. p. 39.

⁶⁸ Cfr. DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados. Ob. Cit. p. 45.

⁶⁹ Cfr. Ídem.

⁷⁰ Cfr. KAYE, Dionisio J. Relaciones Individuales y Colectivas del Trabajo. Ob. Cit. p. 27.

⁷¹ DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados. Ob. Cit. p. 46.

empleados de las instituciones públicas debían gozar de una legislación propia ⁷²; no obstante, cayó en una incongruencia al indicar que los servidores públicos debían regirse por leyes del servicio civil en lugar de leyes laborales, aumentando la tendencia de exclusión de los empleados del Estado en contra del espíritu integrador y generalizador que tuvieron los constituyentes al dictar el texto original del artículo 123 constitucional.

En inobservancia a esta Ley Federal del Trabajo, las leyes del servicio civil no se expidieron y los trabajadores del servicio público desarrollaban sus labores en una completa inseguridad jurídica, sujetos a que en cada cambio de funcionarios, aun los de modesta categoría, eran cesados a efecto de que fueran nombrados en aquellos puestos los amigos del nuevo titular; quedando condicionados a criterios subjetivos de los funcionarios los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, incluyendo su permanencia en el empleo ⁷³.

En un intento de regularizar esta situación, el presidente Abelardo L. Rodríguez expidió el 12 de abril de 1934 el *“Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil”* que tuvo una duración breve al dejar de regir el 30 de noviembre del mismo año. Este acuerdo sólo se aplicó a los trabajadores del Poder Ejecutivo y regulaba dos aspectos básicos para los servidores públicos, el ingreso y la separación; contenía normas a las que se sujetarían los funcionarios al momento de otorgar los nombramientos a los trabajadores, y establecía que la separación de un trabajador solo podría llevarse a cabo cuando existiera una causa justificada.

⁷² Cfr. MORALES PAULÍN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Ob. Cit. p. 46.

⁷³ Cfr. DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados. Ob. Cit. p. 46.

Para la aplicación del citado acuerdo, se crearon las comisiones del servicio civil que deberían funcionar en las Secretarías y Departamentos de Estado con funciones referidas esencialmente a la selección de personal y puntos escalafonarios; previendo formas de ingreso; estableciendo la forma y términos de las vacaciones, licencias y permisos, recompensas y ascensos; los derechos y obligaciones del personal; las sanciones y formas de aplicarlas; causas y consecuencias de la separación del servicio, indemnizaciones y salario; constituyendo este acuerdo un esfuerzo por equiparar los derechos de los empleados públicos a los de los trabajadores regidos por la Ley Federal del Trabajo de 1931 ⁷⁴.

Más adelante, teniendo como antecedente principal un proyecto de Ley del Servicio Civil formulado por el Partido Nacional Revolucionario en 1935, fue presentado al Senado de la República, como Cámara de origen, el proyecto del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo Federal. El dictamen del Senado de la República, al igual que el proyecto de Ley, señalaban que el empleado público es un trabajador, sin embargo el Estado y la Ley Federal del Trabajo no los protegían y no gozaban de los derechos y prerrogativas que la revolución conquistó para los demás trabajadores; sobre el particular estableció lo siguiente:

“...que el empleado público, como asalariado, constituye un factor de riqueza social a la que aporta su esfuerzo intelectual o material, por lo que recibe una remuneración que lo coloca dentro de la categoría social de los que sólo tienen como patrimonio su capacidad de trabajo...el trabajador aludido, a pesar de tal característica, ha carecido de la protección del Estado y de la Ley en materia de Trabajo y no ha gozado nunca de los derechos y prerrogativas que la Revolución ha conquistado para los demás trabajadores” ⁷⁵.

⁷⁴ Cfr. ALVÍREZ FRISCIONE, Alfonso. La Justicia Laboral. Sista. México. 2001. pp. 56 y 57.

⁷⁵ DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados. Ob. Cit. pp. 47 y 48.

Así, el 5 de diciembre de 1938 se publicó en el Diario Oficial el *“Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”*, marcando un paso decisivo en la historia del derecho del trabajo burocrático al establecer *“la substitución de la antigua teoría de la función pública regida por el derecho administrativo por la solución que se desprende de la Declaración de derechos sociales de 1917, quiere decir, la relación jurídica entre el estado y sus trabajadores sería una relación de trabajo”*⁷⁶.

Este estatuto regulaba los derechos y obligaciones de los trabajadores; horas de trabajo y descansos legales; salarios; obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores; suspensión y terminación de los efectos del nombramiento; organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión; condiciones generales de trabajo; huelgas; riesgos profesionales; prescripción; tribunales de arbitraje y procedimiento ante los mismos⁷⁷.

Para el 17 de abril de 1941 fue publicado en el Diario Oficial por el presidente Manuel Ávila Camacho un nuevo *“Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de la Federación”* que abrogó el Estatuto anterior. Entre sus cambios está la desaparición de las juntas arbitrales en cada dependencia y la creación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje con jurisdicción para todas las unidades burocráticas; la especificación de las bases para los escalafones; así como la prohibición a los sindicatos burócratas de adherirse a otras organizaciones centrales obreras y campesinas⁷⁸.

⁷⁶ Ibídem. p. 49.

⁷⁷ Cfr. ALVÍREZ FRISCIONE, Alfonso. La Justicia Laboral. Ob. Cit. p. 58.

⁷⁸ Cfr. Ibídem. pp. 58 y 59.

Durante la gestión de Adolfo López Mateos como Presidente de la República se dieron movimientos represivos en contra de los ferrocarrileros que iniciaron una serie de huelgas al pretender ciertas mejoras para sus agremiados, que sumado a las presiones ejercidas por la clase burocrática, propiciaron que el ejecutivo presentara una iniciativa de adiciones al artículo 123 constitucional que tuvo como resultado su división en dos apartados, el “A” compuesto por el texto de las fracciones existentes previamente a la reforma y el “B”, integrado por las fracciones que fueron objeto de la adición.

Esta reforma constitucional otorgó seguridad jurídica a los servidores públicos de que sus derechos laborales serían reconocidos plenamente por el Estado, reafirmando esta hipótesis cuando el 28 de diciembre de 1963 se publica en el Diario Oficial la *“Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”*; consolidándose de esta forma el *“derecho burocrático”*.

Como dato adicional, tenemos que ante esta nueva protección laboral el 28 de noviembre de 1965 se publicó un acuerdo del Presidente de la República, Gustavo Días Ordaz, en donde se instituyó el seguro de vida para el personal civil de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; y el 26 de diciembre de 1972 se implanta la semana laboral de cinco días para los servidores públicos, que tenía como finalidad propiciar un mayor rendimiento del trabajador del Estado así como una mayor integración familiar ⁷⁹.

⁷⁹ Cfr. *Ibidem.* p. 58.

2.1.1. La reforma del artículo 123 Constitucional.

Antes de iniciar con el estudio del presente tema, aclaramos que solamente nos referiremos a las reformas que ha sufrido por cuanto al régimen de los trabajadores burocráticos previsto en el Apartado “B”, sin que nos ocupemos de las reformas del Apartado “A”.

Ahora bien, como ya vimos en el numeral anterior la Constitución del 5 de febrero de 1917 en su artículo 123 hizo referencia a los empleados al servicio del Estado; no obstante, existió una corriente que se negaba a reconocerles los derechos constitucionales en materia laboral excluyéndolos por mucho tiempo de su aplicación. En principio su párrafo primero se refería a los trabajadores en general mencionando incluso la palabra empleados, sin que en ninguna parte estableciera que los servidores públicos no estuvieran protegidos por ese numeral.

Más adelante, en su fracción XVIII, se refiere a los servicios públicos, de los que diremos pueden ser prestados por el Estado o por los particulares mediante concesión. Esta figura fue ampliamente recurrida por el gobierno del general Porfirio Díaz y la mayoría de esas concesiones continuaban vigentes en 1916-1917; y si el texto de la constitución hablaba de servicios públicos de una forma general, en ninguna parte estableció la excepción de aquellos que fueran prestados por el Estado. Por lo que debemos entender que los constituyentes tuvieron presente a los empleados del Estado, más aún cuando de forma expresa se refiere a ellos por cuanto al derecho de huelga ⁸⁰.

⁸⁰ Cfr. MORALES PAULÍN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Ob. Cit. pp. 44 y 45.

Lo anterior, se reafirma con la reforma al artículo 123 constitucional publicada el 31 de diciembre de 1938 en el Diario Oficial, al eliminar de su fracción XVIII la última parte donde establecía que los obreros de los establecimientos fabriles militares eran asimilados al Ejército Nacional. Sobre este aspecto es de mencionar que en la exposición de motivos respectiva de la iniciativa del ejecutivo de fecha 5 de marzo de 1938, se señaló lo siguiente:

“Que en la fracción XVIII del artículo 123, de la Constitución General se reconoce el derecho de huelga a los trabajadores que presten su servicios en los establecimientos que dependen del Gobierno, con las excepciones que en la misma fracción se establecen; considerando, finalmente, que los obreros y empleados de los establecimientos productores de materiales de guerra son servidores del estado y, como tales, gozan de los derechos comprendidos en la iniciativa del Estatuto Jurídico y que, por otra parte, los mencionados obreros no están sujetos a ninguna disposición de carácter militar ni debe considerarse asimilados al ejército como se indica en la parte final del precepto que se cita”⁸¹.

Es decir que el entonces Presidente de la República reconoció expresamente que el artículo 123 constitucional si contemplaba a los servidores públicos; reconocimiento que el poder legislativo reafirma cuando se abocó a conocer de la iniciativa de reforma presentada por el ejecutivo, toda vez que en la discusión de la cámara de origen (Cámara de Senadores) celebrada el 16 de mayo de 1938, el Senador Rodríguez afirma que la reforma deja en un plano de igualdad a todos los trabajadores de los

⁸¹ “Exposición de motivos de la iniciativa del ejecutivo de decreto de reforma a la fracción XVIII del artículo 123 de la Constitución General de la República”. 5 de marzo de 1938. <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nldLey=130&nldRef=52&nldPL=1&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=31/12/1938&cCateg=DECRETO&cDescPL=EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS>.

poderes ejecutivo, legislativo y judicial ⁸².

Por su parte, en esta misma sesión el Senador Dávila afirmó que *“Los empleados de oficina, al igual que los que están al servicio del Estado no son precisamente trabajadores productores, y, sin embargo, nunca ha pensado el legislador, ni mucho menos las autoridades judiciales, en privarlos del beneficio que les concede la Ley Federal del Trabajo”* ⁸³.

Pero ante la continua exclusión que sufría la burocracia de los derechos laborales contemplados en el artículo 123 constitucional, fue necesario que el 5 de diciembre de 1960 se reformara este precepto para dividirlo en dos apartados ⁸⁴ siendo la diferencia la finalidad del patrón al que se le presta el servicio; toda vez que el Apartado “A” rige por cuanto a los trabajadores que laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal; y el Apartado “B” se aplica a los trabajadores que laboran para el Estado que persigue el interés general.

Sobre el particular, el autor Miguel Acosta Romero nos presenta una exposición de Enrique Suire Vázquez, en donde nos ilustra respecto a la iniciativa presidencial tendiente a la adición del Apartado “B”, que en la parte conducente establece:

⁸² Cfr. “Discusión de la sesión celebrada en la Cámara de Senadores, como cámara de origen, respecto de la reforma a la fracción XVIII del artículo 123 de la Constitución General de la República”. 16 de mayo de 1938. <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=52&nIdPL=3&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=31/12/1938&cCateg=DECRETO&cDescPL=DISCUSION/ORIGEN>.

⁸³ Ídem.

⁸⁴ Cfr. “Decreto que reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución General de la República”. Diario Oficial. Tomo CCXLIII. Número 30. México. 5 de diciembre de 1960. pp. 1-3. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130074.pdf>.

“Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patronos, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado”⁸⁵.

Con la finalidad de proteger la economía de los trabajadores burocráticos, este apartado fue reformado el 27 de noviembre de 1961 por cuanto a su fracción IV, inciso b), párrafo segundo, que se refiere a la fijación de los salarios, estableciendo que no podrían ser inferiores al salario mínimo que se pague a los trabajadores en el Distrito Federal y en las Entidades de la República ⁸⁶.

El 10 de noviembre de 1972 se reforma nuevamente pero ahora por cuanto a su fracción XI, inciso f), además de adicionar un segundo párrafo a la fracción XIII, a efecto de que los servidores públicos tengan derecho a recibir viviendas cómodas e higiénicas, mediante la integración de un fondo de la vivienda al que el Estado le aporta un 5 % sobre los salarios de esos trabajadores. Este beneficio incluyó a los trabajadores de los Poderes de la Unión, a quienes prestan sus servicios al gobierno del Distrito Federal y de los Territorios Federales, a los de los organismos descentralizados sujetos a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como a los miembros

⁸⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel y Otros. Instituciones de Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1987. p. 69.

⁸⁶ Cfr. “Decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del inciso B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial. Tomo CCXLIX. Número 22. México. 27 de noviembre de 1961. pp. 1 y 2. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130079.pdf>.

del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacionales ⁸⁷.

Con reforma publicada en el Diario Oficial el 8 de octubre de 1974 se modifica el texto del Apartado “B” eliminando las palabras “y de los Territorios Federales”, debido a que los entonces territorios de Baja California Sur y Quintana Roo se erigieron en Estados de la República Mexicana ⁸⁸.

El 31 de diciembre de ese mismo año se reformaron las fracciones VIII y XI, en su inciso c), tendientes a reconocer la igualdad entre el hombre y la mujer, además de otorgar mayor protección a esta última durante la gestación para que no realizara funciones que implicaran un peligro para su salud, y para que también le fueran respetados su salario y fuente de empleo durante esta etapa ⁸⁹.

Atendiendo a reconocer el derecho al trabajo como un derecho social, el 19 de diciembre de 1978 se plasma esta garantía a nivel constitucional al adicionar un primer párrafo al artículo 123, y en consecuencia, el anterior

⁸⁷ Cfr. “Decreto por el que se reforma el inciso f) de la fracción XI y se adiciona con el párrafo segundo la fracción XIII, del Apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial. Tomo CCCXV. Número 9. México. 10 de noviembre de 1972. p. 2. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130096.pdf>.

⁸⁸ Cfr. “Decreto por el que se reforman el Artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial. Tomo CCCXXVI. Número 26. México. 8 de octubre de 1974. p. 4. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130099.pdf>.

⁸⁹ Cfr. “Decreto que Reforma y Adiciona los Artículos 4o., 5o., 30 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Igualdad Jurídica de la Mujer”. Diario Oficial. Tomo CCCXXVII. Número 41. México. 31 de diciembre de 1974. p. 3. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130100.pdf>.

párrafo se recorre para convertirse en segundo párrafo ⁹⁰.

Debido a la nacionalización de la banca, se publica en el Diario Oficial del 17 de noviembre de 1982 la adición de la fracción XIII bis, con la finalidad de establecer que las relaciones de las instituciones nacionales de banca y crédito público se rijan con sus trabajadores de acuerdo con lo dispuesto en el Apartado “B” ⁹¹.

Posteriormente, tomando en cuenta que la nacionalización de la banca no fue permanente, el 27 de junio de 1990 se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma tendiente a modificar la fracción XIII bis, a efecto de restablecer el régimen mixto con la participación del gobierno y de los particulares en la prestación de los servicios de banca y crédito, y en consecuencia adecuar la regulación de las relaciones laborales de los empleados bancarios estatales, respecto de quienes dejaron de serlo ⁹².

Ante el establecimiento del banco central cuyas actividades tienen rango de actividades de Estado, el 20 de agosto de 1993 nuevamente se reforma la fracción XIII bis para incluir expresamente en la misma al banco

⁹⁰ Cfr. “Decreto por el que se adiciona un párrafo inicial al Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial. Tomo CCCLI. Número 34. México. 19 de diciembre de 1978. p. 17. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130111.pdf>.

⁹¹ Cfr. “Decreto que modifica el artículo 73 en sus fracciones X y XVIII, y adición a los artículos 28 y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial. Tomo CCCLXXV. Número 13. México. 17 de noviembre de 1982. p. 8. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130120.pdf>.

⁹² Cfr. “Decreto que deroga el párrafo quinto del Artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del Artículo 123 y reforma la fracción XIII bis del apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. Tomo CDXLI. Número 19. México. 27 de junio de 1990. p. 2. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130011.pdf>.

central y que sus trabajadores se encuentran sujetos al régimen laboral burocrático⁹³.

El 31 de diciembre de 1994 se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la fracción XII, párrafo segundo, otorgándole al Consejo de la Judicatura Federal la facultad para conocer y resolver los conflictos laborales entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores⁹⁴.

Más adelante, tendiente a depurar los cuerpos de seguridad pública, con reforma de la fracción XIII publicada el 8 de marzo de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, se establece que los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales, de los municipios, entidades federativas y gobierno federal, pueden ser removidos libremente de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que en ningún caso proceda reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa utilizado para combatir el acto, y en su caso sólo procederá la indemnización⁹⁵.

⁹³ Cfr. “Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. Tomo CDLXXIX. Número 15. México. 20 de agosto de 1993. p. 3. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130019.pdf>.

⁹⁴ Cfr. “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. Tomo CDXCV. Número 22. Primera sección. México. 31 de diciembre de 1994. p. 9. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130133.pdf>.

⁹⁵ Cfr. “Decreto por el que se declaran reformados los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. Tomo DXLVI. Número 6. Primera sección. México. 8 de marzo de 1999. pp. 2 y 3. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130154.pdf>.

Para evitar confusiones y posibles interpretaciones erróneas de esta reforma, el Congreso de la Unión consideró necesario señalar expresamente que la remoción de militares, marinos, personal del servicio exterior o agentes del Ministerio Público se regularía en los preceptos legales aplicables, como se mencionó en el dictamen relativo de la Cámara de Diputados, en su carácter de cámara revisora ⁹⁶.

Los elementos policiales afectados por los ceses que sufrían sustentados en esta fracción, promovieron juicios de amparo que al ser resueltos concedían el amparo y protección de la justicia de la Unión con la consecuente obligación a cargo del Estado de reinstalarlos en cumplimiento a esas ejecutorias; esta situación motivó una nueva reforma que impidiera la reinstalación de los miembros de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia que hubieran sido separados de su empleo, inclusive aunque se promoviera el juicio de amparo, como fue puntualizado en el dictamen relativo de la Cámara de Senadores en ese entonces fungiendo como cámara revisora ⁹⁷.

El 18 de junio de 2008 se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la fracción XIII, para que los agentes del Ministerio Público, los

⁹⁶ Cfr. "Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, con proyecto de decreto que reforma los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública". 3 de noviembre de 1998. <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nldLey=130&nldRef=154&nldPL=5&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=08/03/1999&cCateg=DECRETO&cDescPL=DICTAMEN/REVISORA>.

⁹⁷ Cfr. "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". 13 de diciembre de 2007. <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nldLey=130&nldRef=197&nldPL=5&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=18/06/2008&cCateg=DECRETO&cDescPL=DICTAMEN/REVISORA>.

peritos, y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios que sean separados o removidos de su cargo, ahora sí, bajo ningún supuesto proceda su reinstalación o restitución en sus cargos, y en caso que su remoción hubiera sido contraria a derecho el Estado solamente se encuentra obligado a indemnizarlos sin que proceda su reinstalación ⁹⁸.

Por otra parte, la reforma también se realizó para elevar el nivel de calidad de vida del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes ⁹⁹, fortaleciendo el sistema de seguridad social al disponer que las autoridades federal, estatal, del Distrito Federal y municipal deben instrumentar sistemas complementarios de seguridad social ¹⁰⁰.

Ahora bien, la posterior y última reforma que ha tenido data del 24 de agosto de 2009, en la que se modifica la fracción IV en su párrafo primero, para establecer que en la fijación de los salarios no podrá consignarse para ningún servidor público en los presupuestos respectivos, percepciones superiores a la fijada para el Presidente de la República ¹⁰¹.

⁹⁸ Cfr. "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Diario Oficial de la Federación. Tomo DCLVII. Número 13. Primera sección. México. 18 de junio de 2008. p. 10. <http://www.dof.gob.mx/PDF/180608-MAT.pdf>.

⁹⁹ Cfr. "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". 13 de diciembre de 2007. Ob. Cit.

¹⁰⁰ Cfr. "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Diario Oficial de la Federación. 18 de junio de 2008. Ob. Cit. p. 10.

¹⁰¹ Cfr. "Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Diario Oficial de la Federación. Tomo DCLXXI. Número 16. Primera sección. México. 24 de agosto de 2009. p. 4. <http://www.dof.gob.mx/PDF/240809-MAT.pdf>.

2.2. Transformación del Gobierno del Distrito Federal.

A lo largo de 185 años de historia, el Distrito Federal ha sufrido una serie de transformaciones para llegar a tener su actual estructura político-administrativa, atendiendo a dotarlo de mayores atribuciones y con un grado de autonomía limitado.

Previo al estudio de los antecedentes mexicanos, es menester aludir al Distrito de Columbia en los Estados Unidos de Norteamérica porque su régimen federal sirvió de modelo a la institución del “*Distrito Federal*”. Sobre el particular, el distinguido autor Andrés Serra Rojas tomando como fuente a Felipe Tena Ramírez, nos presenta este antecedente:

*“La asamblea constituyente reunida en Filadelfia, que había sido hostigada por un grupo de descontentos sin que la autoridad ejecutiva de Pensilvania hiciera nada por auxiliarla, tuvo que emigrar a otros lugares en solicitud de protección de las autoridades locales. No es extraño que en vista de este precedente, los constituyentes hubieren pensado en la necesidad de que el gobierno nacional residiera en un lugar exento de jurisdicción de cualquier Estado de la Unión”*¹⁰².

Lo que trajo como resultado que en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica se estableciera como facultad del Congreso Federal legislar exclusivamente en las materias concernientes al distrito, que por cesión de uno o varios Estados y aceptación del Congreso, haya sido elegido para residencia del gobierno federal. Posteriormente, se organizó bajo una corporación municipal contribuyendo el gobierno federal a su sostenimiento¹⁰³.

¹⁰² SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ob. Cit. p. 621.

¹⁰³ Cfr. Ibidem. pp. 621 y 622.

Como podemos observar, la noción del Distrito Federal nació como la necesidad de que los poderes federales cuenten con un lugar donde residir, pero que esté exento de jurisdicción de los Estados miembros de la propia Federación.

Para efectos del presente trabajo, siguiendo la guía que nos presentan los autores Andrés Serra Rojas ¹⁰⁴ y Jacinto Faya Viesca ¹⁰⁵, haremos una reseña de lo que constituyen los antecedentes históricos del Distrito Federal que se remontan a la Constitución Federal de los Estados Unidos del 4 de octubre de 1824, que en su artículo 50, fracción XXVIII, otorgó como una de las facultades exclusivas del Congreso General elegir el lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación.

Haciendo uso de sus facultades constitucionales, el 18 de noviembre de 1824 el poder legislativo decretó la creación del Distrito Federal como residencia de los poderes de la Federación en lo que era la Ciudad de México, hasta ese entonces capital del Estado de México. Este decreto fue publicado el día 20 del mismo mes y año por instrucciones del presidente Guadalupe Victoria, subsistiendo los ayuntamientos que quedaron dentro de sus delimitaciones territoriales, pero supliendo al entonces jefe político por un Gobernador.

Posteriormente, derivado de las leyes constitucionales centralistas de 1836, el Distrito Federal se incorpora por decreto al Departamento de México, dividiendo la República en departamentos, distritos y partidos. En la ley del 20 de marzo de 1837 se suprimieron los ayuntamientos

¹⁰⁴ Cfr. Ibídem. pp. 622-626.

¹⁰⁵ Cfr. FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. Ob. Cit. pp. 540-543.

sustituyéndolos por jueces de paz subordinados a los prefectos y subprefectos.

El 22 de agosto de 1846 se restableció la Constitución de 1824 y el Distrito Federal reaparece con sus caracteres originales regresando la organización bajo el esquema de los municipios; y entre 1848 y 1851 se suprimieron los alcaldes y se reorganizó el Ayuntamiento de México.

En las Bases Provisionales para la Organización del País del 22 de abril de 1853, los Estados se llamaron departamentos y el Distrito Federal se convirtió en el Distrito de México. Para el 2 de mayo del mismo año se dictó la Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de México, que dispuso la composición del cuerpo municipal con un presidente, doce regidores y un síndico. Con decreto del 16 de febrero de 1854 se suprime el ayuntamiento y se nombra un Gobernador.

En la Constitución federalista de 1857 se estableció que el territorio que ocupaba el Distrito Federal se erigiría en el Estado del Valle de México en caso que los poderes federales se trasladaran a otro lugar; además se dictaron varias disposiciones gubernativas para el Distrito Federal apoyándose en la base del ayuntamiento de elección popular.

El 10 de abril de 1863 se establecieron las Prefecturas Imperiales y el Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México. Más adelante, el 14 de diciembre de 1899 el Congreso de la Unión dividió el territorio del Distrito Federal en municipios y prefecturas.

Continuando con la labor de organización del Distrito Federal, el 26 de marzo de 1903 con la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito

Federal se le estableció como parte integrante de la Federación, dividida en trece municipalidades regidas en su régimen interior por disposiciones dictadas por el Congreso de la Unión. El Presidente de la República ejercía el gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Gobernación por conducto de tres funcionarios: el Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas. Por cuanto a los ayuntamientos conservaron sus funciones políticas y, en cuanto a lo administrativo, las de tipo consultivo y de vigilancia.

Cuando el constituyente en 1916 se encontraba trabajando el proyecto de Constitución Política, introdujo los departamentos administrativos sosteniendo que no tenían que ver con la política, sino que su materia era netamente administrativa; dependían única y directamente del Presidente de la República para un desenvolvimiento directo y técnico de sus funciones; no podían refrendar los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo; no tenían obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar; y no se les exigían constitucionalmente cualidades determinadas a sus titulares para poder ser nombrados, es decir que no tenían el mismo rango que las Secretarías de Estado ¹⁰⁶.

El 5 de febrero de 1917 se publicó en el Diario Oficial la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 73, fracción VI, incluyó como facultad del Congreso de la Unión la de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios; que a su vez se dividían en municipalidades a cargo de ayuntamientos de elección popular directa. El gobierno del Distrito Federal quedó a cargo de un Gobernador, nombrado y

¹⁰⁶ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ob. Cit. pp. 615, 616 y 618.

removido libremente por el Presidente de la República del que dependía directamente.

El 14 de abril de 1917, Venustiano Carranza expidió la Ley de Organización Política del Distrito Federal que contenía disposiciones respecto a calidad, facultades y obligaciones del Gobernador, del Secretario de Gobierno y del Tesorero a la beneficencia pública, instrucciones, seguridad, obras, caminos y administración municipal; responsabilidades de los funcionarios e incompatibilidades de los empleados públicos. Por cuanto al gobierno y la administración de cada municipio, continuaron a cargo de un ayuntamiento compuesto de miembros designados por elección popular.

Con la reforma del 20 de agosto de 1928, el artículo 73, fracción VI, Base 1a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos suprime el municipio y su gobierno pasa a manos del Presidente de la República, estableciendo que lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva, asimismo, también se concede al presidente la facultad de realizar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Acorde con esta reforma constitucional, el 31 de diciembre de 1928 se promulga la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, atribuyéndole las facultades que anteriormente se encomendaban al gobierno del Distrito Federal y a los municipios.

El 6 de abril de 1934, la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del poder ejecutivo federal incluye al Departamento del Distrito Federal estableciendo que su gobierno le corresponde en términos de su ley orgánica especial. Las Leyes

de Secretarías y Departamentos de Estado del 31 de diciembre de 1935, 30 de diciembre de 1939, 13 de diciembre de 1946 y 24 de diciembre de 1958, conservan la denominación de Departamento del Distrito Federal.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria del artículo 73, fracción VI, Base 1a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es expedida el 31 de diciembre de 1941, siendo reformada por decretos publicados en el Diario Oficial el 10 de agosto de 1945 y 31 de diciembre de 1946.

El 29 de diciembre de 1970 se publica una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que fue reformada y adicionada por decretos publicados el 31 de diciembre de 1971 y 30 de diciembre de 1972; como cambio distintivo a la ley orgánica de 1941, se incluye la desconcentración administrativa.

Por cuanto a la función judicial en el Distrito Federal, se encontraba a cargo de los tribunales de justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales de acuerdo con la ley orgánica del 18 de marzo de 1971, y el ministerio público estaba a cargo de un Procurador General por disposición de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales del 31 de diciembre del mismo año; en consecuencia, éstas instancias mantenían relaciones administrativas y presupuestales con el Departamento del Distrito Federal.

En cuanto a la impartición de justicia en materia laboral, en 1971 la Junta Local de Conciliación y Arbitraje cuenta con plena autonomía, conoce y resuelve los conflictos laborales en el Distrito Federal que no son competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se crea por la ley del 17 de marzo de 1971, con base a lo dispuesto por el artículo 104, fracción I, párrafo segundo, de nuestra Constitución; dotándolo de plena autonomía para dictar los fallos en las controversias de carácter administrativo que se suscitaban entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, con excepción de los asuntos de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Atendiendo a una tendencia de mayor desconcentración administrativa, y procediendo a su reorganización interna, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal es reformada y adicionada mediante decreto publicado el 30 de diciembre de 1972; determinando dos niveles jerárquicos básicos, el del Jefe del Departamento en su calidad de máxima autoridad, y los delegados como segunda autoridad administrativa en sus respectivas jurisdicciones; además señala a las secretarías y a la Oficialía Mayor como órganos de colaboración directa del Jefe de Departamento con atribuciones específicas.

Mediante reforma al artículo 93 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 1974, se da un giro por cuanto a los departamentos administrativos al establecerse que los jefes de éstos, deben dar cuenta al Congreso, una vez que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, del estado que guardan sus ramos respectivos, al igual que los Secretarios de Estado, además que cualquiera de las Cámaras podrá citarlos para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades ¹⁰⁷. Lo anterior, significa que a los departamentos administrativos se les ubicó en el mismo

¹⁰⁷ Cfr. “Decreto que reforma y adiciona el Artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial. Tomo CCCXXII. Número 22. México. 31 de enero de 1974. p. 2. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130097.pdf>.

rango que a las Secretarías de Estado, de lo cual habían sido excluidos desde que fueron creados en la Constitución del 5 de febrero de 1917 como ya lo vimos en párrafos precedentes.

Las ideas del constituyente de 1917 por cuanto los departamentos administrativos no se realizaron íntegramente debido a que éstos no se multiplicaron. A los sumo, eran una forma administrativa transitoria hacia su integración como Secretarías de Estado ¹⁰⁸.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976 con sus reformas, consideraba diecisiete Secretarías de Estado y al Departamento del Distrito Federal.

La reforma realizada al artículo 92 constitucional el 21 de abril de 1981 dispuso que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberían estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo que el asunto correspondiera, estableciendo como consecuencia de no cumplir este requisito que no serían obedecidos; de esta forma se reafirmaba que los departamentos administrativos tenían el mismo rango que las Secretarías de Estado, lo que implicaba que los jefes de estos departamentos dependían del Presidente de la República y contaban con facultad para refrendar sus actos ¹⁰⁹.

Cuando Miguel de la Madrid Hurtado fungía como Presidente de la República adoptó como compromiso trabajar por la democratización integral

¹⁰⁸ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ob. Cit. p. 618.

¹⁰⁹ Cfr. "Decreto por el que se reforman los Artículos, Núm. 37, 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Diario Oficial. Tomo CCCLXV. Número 37. México. 21 de abril de 1981. p. 4. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130117.pdf>.

de la sociedad, que entre otros aspectos, incluía la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal; para lo cual presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa para reformar el artículo 73 de la Constitución y crear un órgano de representación de los habitantes del Distrito Federal ¹¹⁰.

Después de una serie de debates en las Cámaras de Diputados y Senadores, el 10 de agosto de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional mediante la cual se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ¹¹¹, constituyendo un órgano de representación que le fueron asignadas las funciones reglamentarias del Presidente de la República en lo concerniente al propio Distrito Federal, reservándose el Congreso de la Unión las funciones legislativas; es decir, se creó un órgano de representación ciudadana con carácter federal, exclusivo para que atendiera las necesidades en materia reglamentaria del Distrito Federal que anteriormente tenía asignadas el poder ejecutivo ¹¹².

¹¹⁰ Cfr. “Exposición de motivos de la iniciativa del ejecutivo de decreto que reforma los artículos 73, fracción VI; 79, fracción V; 89, fracción XVII; 110 primer párrafo; 111, primer párrafo; 127, y que deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. 28 de diciembre de 1986. <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=7&nIdPL=1&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=10/08/1987&cCateg=DECRETO&cDescPL=EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS>.

¹¹¹ Cfr. “Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. Tomo CDVII. Número 6. México. 10 de agosto de 1987. p. 6. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130007.pdf>.

¹¹² Cfr. “Dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, con proyecto de decreto que reforma los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, y que deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. 27 de abril de 1987. <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=7&nIdPL=5&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=10/08/1987&cCateg=DECRETO&cDescPL=DICTAMEN/R EVISORA>.

Continuando con esta tendencia democratizadora, en 1993 se realiza una nueva reforma constitucional que da un giro por cuanto a la forma de gobierno existente hasta entonces en el Distrito Federal. Partiendo de la premisa que los poderes federales deben actuar con libertad en el territorio donde se encuentran sin que un poder local disminuya sus atribuciones, se crearon en el Distrito Federal instituciones de gobierno local representativas y democráticas que conservaban su carácter federal, ejerciendo las tareas de gobierno en la capital del país ¹¹³.

En este sentido, en el artículo 122 de la Constitución se contemplaron como órganos locales del Distrito Federal la Asamblea de Representantes, el jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia; además, el gobierno del Distrito Federal fue organizado bajo el esquema de la administración pública local que contaba con órganos centrales, desconcentrados y de entidades paraestatales ¹¹⁴.

Para el año 1996, partiendo de una iniciativa presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo en la Cámara de Diputados, y Acción Nacional, Revolucionario

¹¹³ Cfr. “Exposición de motivos de la iniciativa del ejecutivo de decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como el Título Quinto, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. 6 de julio de 1993. <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=27&nIdPL=1&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=25/10/1993&cCategor=DECRETO&cDescPL=EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS>.

¹¹⁴ Cfr. “Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. Tomo CDLXXXI. Número 18. México. 25 de octubre de 1993. pp. 3 y 4. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130027.pdf>.

Institucional y de la Revolución Democrática en la Cámara de Senadores, así como del entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León; se realiza una nueva reforma constitucional teniendo como novedad que el titular del órgano ejecutivo local se denominaría Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y las Delegaciones políticas se llamarían órganos político-administrativos; asimismo, a partir del año 1997 por cuanto al Jefe de Gobierno y año 2000 respecto a los delegados políticos, son electos por voto universal, libre, directo y secreto; tocante a la Asamblea de Representantes se le dotan de facultades legislativas y se convierte en Asamblea Legislativa ¹¹⁵.

Además de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno del Distrito Federal también se encuentra organizado en términos de lo que dispone el Estatuto de Gobierno, que constituye la normatividad reglamentaria del artículo 122 constitucional por cuanto a los órganos de gobierno locales ¹¹⁶.

A todo esto, el Distrito Federal continúa conservando su naturaleza jurídica de ser el asiento de los Poderes de la Unión por lo que no puede considerársele como un Estado de la República Mexicana, y el hecho de contar con autoridades locales no implica que sea autónomo e independiente en forma absoluta, sino que se trata de una autonomía relativa toda vez que su creación obedeció a dar una mayor participación a

¹¹⁵ Cfr. “Exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. 26 de julio de 1996. <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=146&nIdPL=1&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=22/08/1996&cCateg=DECRETO&cDescPL=EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS>.

¹¹⁶ Cfr. “Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. Tomo DXV. Número 16. Primera sección. México. 22 de agosto de 1996. pp. 8-11. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130146.pdf>.

los habitantes de la capital del país en las tareas de gobierno del Distrito Federal, se reitera, sin perder su naturaleza federal.

2.2.1. La reforma del artículo 122 Constitucional.

El texto original de este precepto constitucional publicado el 5 de febrero de 1917 establecía:

“Art. 122.- Los Poderes de la Unión, tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida”¹¹⁷.

Por otra parte, el compromiso asumido por el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado para democratizar de forma integral a la sociedad, tuvo como finalidad construir y consolidar las instituciones de gobierno y administración en beneficio de la población, lo que incluye permitir que la ciudadanía participe de forma activa en esta tarea ¹¹⁸. Bajo esta premisa, en la gestión del ex presidente Carlos Salinas de Gortari se presenta una reforma constitucional trascendental para el Distrito Federal al crearse órganos de gobierno locales que constituyen la base para su actual organización político administrativa ¹¹⁹.

¹¹⁷ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial. Tomo V. Número 30. México. 5 de febrero de 1917. Ob. Cit. p. 158.

¹¹⁸ Cfr. “Dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, con proyecto de decreto que reforma los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, y que deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. 27 de abril de 1987. Ob. Cit.

¹¹⁹ Cfr. “Exposición de motivos de la iniciativa del ejecutivo de decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como el Título Quinto, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. 6 de julio de 1993. Ob. Cit.

Siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, esta reforma contempla como órganos de gobierno propios, representativos y democráticos, que ejerzan las tareas de gobierno en la capital del país conservando su carácter federal, al jefe del Distrito Federal, a la Asamblea de Representantes y al Tribunal Superior de Justicia; contando también con una organización bajo el esquema de la administración pública centralizada, desconcentrada y paraestatal ¹²⁰.

Para dar forma a esta nueva modalidad dentro de la propia Constitución se cambia la denominación de su Título Quinto para que diga “De los Estados y del Distrito Federal”, para que tal y como se precisa en la exposición de motivos de fecha 6 de julio de 1993 que dio origen a esta reforma, se dé claridad *“al hecho de que el gobierno del Distrito Federal es de distinta naturaleza que el de los estados de la República”* ¹²¹.

Asimismo, el contenido del anterior texto de este artículo fue ubicado como primer párrafo del artículo 119 que también se localiza en el Título Quinto ¹²²; para que el artículo 122 contuviera exclusivamente las bases de organización del Distrito Federal donde se establecieron las atribuciones

¹²⁰ Cfr. “Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. 25 de octubre de 1993. Ob. Cit. pp. 3 y 4.

¹²¹ “Exposición de motivos de la iniciativa del ejecutivo de decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como el Título Quinto, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. 6 de julio de 1993. Ob. Cit.

¹²² Cfr. “Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. 25 de octubre de 1993. Ob. Cit. p. 3.

tanto de los órganos locales creados, como los de los poderes legislativo y ejecutivo federales con respecto al Distrito Federal.

Posteriormente, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, se incorpora al Distrito Federal el Consejo de la Judicatura como órgano responsable de la administración, vigilancia y disciplina en el ámbito judicial local; facultado para intervenir en la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces de primera instancia ¹²³.

El 22 de agosto de 1996 sufre una nueva reforma con la finalidad de establecer con claridad y certeza la distribución de competencias entre los poderes de la Federación y las autoridades locales; correspondiendo las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en el Distrito Federal a los poderes de la Unión en el ámbito local que es su sede, y en el ejercicio de estas atribuciones concurren las autoridades locales, que son fundamentalmente la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia ¹²⁴.

Asimismo, establece que la designación del Jefe de Gobierno local, así como de los delegados políticos se hará mediante sufragio universal, libre, directo y secreto; para el primero a partir del año 1997, y para los segundos a partir del año 2000. A la Asamblea de Representantes la convierte en Asamblea Legislativa al dotarla de atribuciones precisamente

¹²³ Cfr. "Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1994. Ob. Cit. pp. 8 y 9.

¹²⁴ Cfr. "Exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". 26 de julio de 1996. Ob. Cit.

legislativas, toda vez que previo a la reforma únicamente contaba con facultades reglamentarias que anteriormente le correspondían al Presidente de la República. Por último, a las delegaciones políticas las denomina órganos político-administrativos ¹²⁵.

Reafirmando esta tendencia democratizadora, nuevamente es reformado el 13 de noviembre de 2007 haciendo precisiones por cuanto a las facultades de la Asamblea Legislativa en materia electoral, para que rija su actuación observando las referencias que hace el artículo 116 de la propia Constitución por cuanto a gobernador, diputados locales y ayuntamientos, debiendo ser asumidas, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales ¹²⁶.

Siguiendo con la consolidación de las instituciones de gobierno y administración locales del Distrito Federal, el 7 de mayo de 2008 se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma tendiente a fiscalizar los recursos públicos ¹²⁷; por lo que se crea la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal estableciendo sus bases constitucionales.

En el Diario Oficial de la Federación del 24 de agosto de 2009 se publica la reforma que fija los criterios a observar para que en los

¹²⁵ Cfr. "Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Diario Oficial de la Federación. 22 de agosto de 1996. Ob. Cit. pp. 8-11 y 13.

¹²⁶ Cfr. "Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Diario Oficial de la Federación. Tomo DCL. Número 9. Primera sección. México. 13 de noviembre de 2007. p. 9. <http://www.dof.gob.mx/PDF/131107-MAT.pdf>.

¹²⁷ Cfr. "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Diario Oficial de la Federación. Tomo DCLVI. Número 3. Primera sección. México. 7 de mayo de 2008. p. 5. <http://www.dof.gob.mx/PDF/070508-MAT.pdf>.

presupuestos de egresos respectivos se señalen las remuneraciones de los servidores públicos, sin que puedan ser superiores al monto establecido para el Presidente de la República ¹²⁸.

La última reforma que ha sufrido este artículo constitucional fue publicada el 27 de abril de 2010 en el Diario Oficial de la Federación ¹²⁹, eliminando la elección por medio de insaculación de los jueces que integran el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, así como la referencia a los juzgados de paz; establece cualidades que deben cubrir todos los consejeros; y reconoce constitucionalmente la facultad del propio Consejo para determinar el número y especialización por materia de las salas y juzgados ¹³⁰ que integran el órgano judicial del Distrito Federal ¹³¹.

Con esta reforma se busca una estructura equivalente a la que presenta el Poder Judicial de la Federación; además, no implica la desaparición de los juzgados de paz, sino su fortalecimiento a través de su incorporación a los de primera instancia ¹³².

¹²⁸ Cfr. “Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. 24 de agosto de 2009. Ob. Cit. p. 3.

¹²⁹ Cfr. “Decreto por el que se reforma la fracción II, de la Base Cuarta del Apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. Tomo DCLXXIX. Número 19. Primera sección. México. 27 de abril de 2010. <http://www.dof.gob.mx/PDF/270410-MAT.pdf>.

¹³⁰ Esta facultad la contemplan los artículos 28 y 49 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

¹³¹ Nosotros señalamos que se trata del órgano judicial del Distrito Federal, porque la reforma en comento establece que las salas y juzgados integran el Poder Judicial del Distrito Federal, situación que contraviene la naturaleza jurídica de la capital del país y pretende desconocer las reformas constitucionales que crearon órganos de gobierno y no poderes locales como ya lo vimos en el desarrollo del presente capítulo.

¹³² Cfr. “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. 23 de abril de 2009. <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=208&nIdPL=2&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=27/04/2010&cCateg=DECRETO&cDescPL=DICTAMEN/ORIGEN>

De esta manera concluimos el capítulo dos, reafirmando nuestro conocimiento por cuanto a la consolidación del derecho burocrático en nuestro sistema jurídico, dejando patente que los trabajadores al servicio del Estado son protegidos por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde su promulgación el 5 de febrero de 1917, aunque por intereses políticos más que legales, se les marginó de su aplicación hasta que se adicionó el Apartado “B” en el año de 1960.

Adicional a lo anterior, también vimos como el Distrito Federal tiene como naturaleza jurídica ser el lugar de residencia de los Poderes de la Unión, y la forma en que se le dotó de órganos de gobierno locales con un grado de autonomía limitada sin que sea equiparable a un Estado.

A continuación, los invitamos a la lectura del capítulo tres destinado a analizar el marco normativo que regula la relación laboral burocrática en el Gobierno del Distrito Federal.

CAPÍTULO 3.

LA RELACIÓN LABORAL BUROCRÁTICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Algunos preceptos constitucionales que dan sustento y son la base de la regulación de la relación laboral burocrática, en particular en el gobierno del Distrito Federal, se encuentran diseminados en diversos títulos y capítulos por lo que nos referiremos a los que consideramos parte fundamental para el desarrollo de nuestro trabajo ¹³³.

En su Título Segundo, Capítulo I “De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno”, los artículos 39, 40 y 41, párrafo primero, establecen que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, siendo su voluntad constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación, y que la soberanía se ejerce por los Poderes de la Unión y por los poderes de los Estados en sus respectivas competencias.

En este mismo Título Segundo, pero en su Capítulo II “De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional” el artículo 43 menciona como parte integrante de la Federación al Distrito Federal, y aunque por su redacción podría considerársele como Estado, en el artículo 44 se aclara esta situación al disponer que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados

¹³³ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. 2010. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

Unidos Mexicanos, y para el caso que los poderes Federales se trasladen a otro lugar se erigirá en el Estado del Valle de México, por consiguiente no es un Estado.

El Título Tercero se refiere a los Poderes de la Unión, señalando en el Capítulo I “De la División de Poderes”, artículo 49, párrafo primero, que los Poderes de la Unión se dividen en legislativo, ejecutivo y judicial; posteriormente en el Capítulo II “Del Poder Legislativo”, artículo 50 especifica que este poder se deposita en un Congreso general, dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. A su vez, este mismo Capítulo se divide en varias secciones, siendo importante la Sección III “De las Facultades del Congreso”, que en su artículo 73, fracciones X y XI, estipula como facultades del Congreso expedir las leyes del trabajo reglamentarias de su artículo 123, además de crear y suprimir empleos públicos de la Federación, así como determinar, aumentar o disminuir sus emolumentos.

El Título Quinto “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”, resulta trascendente y nos permite tener una mayor claridad por cuanto a que el Distrito Federal no constituye un Estado, toda vez que este último acorde con los artículos 115 y 116, ambos en su primer párrafo, tiene como base de su división territorial y organización política al municipio, y al igual que la Federación, cuenta con tres poderes que son el legislativo, ejecutivo y judicial.

Asimismo, por cuanto a las relaciones de trabajo entre los municipios y los estados para con sus trabajadores, estos mismos preceptos en su fracción VIII, párrafo segundo, y VI, respectivamente, precisan que se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base

en lo dispuesto en el artículo 123 de la propia Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

El artículo 122 se refiere específicamente al Distrito Federal, estando su gobierno a cargo de los Poderes de la Unión y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, es decir, no cuenta con poderes locales sino simplemente órganos a diferencia de los Estados ¹³⁴. Ahora bien, acorde con los párrafos segundo y cuarto, las autoridades locales son la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia y el Jefe de Gobierno, quien tiene a su cargo el ejecutivo y la administración pública locales en la entidad.

Por cuanto a la distribución de competencias en materia legislativa entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales, al Congreso de la Unión le corresponde conforme al Apartado “A”, fracciones I, II y V, legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las demás atribuciones señaladas en la propia Constitución. Por su parte, según lo previsto en el Apartado “C”, Base Primera, fracción V, inciso g), a la Asamblea Legislativa le compete legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.

Tocante al Jefe de Gobierno, el Apartado “C”, Base Segunda, fracción II, incisos d) y f) le otorga las facultades para nombrar y remover libremente

¹³⁴ En caso de pretender que el Distrito Federal contara con Poderes de la Unión y Poderes Locales, entonces se tendría que equiparar a un Estado desvirtuando su naturaleza federal y por consiguiente sus bases de organización se regularían en los artículos 115 y 116, y el Título Quinto no se llamaría “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”.

a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la Constitución o las leyes correspondientes; así como aquellas atribuciones adicionales que le confieran de forma expresa la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Referente a la Administración Pública local, el Apartado “C”, Base Tercera, fracciones I y II, párrafos primero y segundo, estipulan que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados; estableciendo órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, y delimitando su competencia y funcionamiento.

Por último, el Título Sexto “Del Trabajo y de la Previsión Social” contempla un solo artículo, el 123, que fija las bases mínimas a que debe sujetarse cualquier relación laboral, otorgando facultad al Congreso de la Unión para expedir las legislaciones del trabajo que en concordancia con su Apartado “B” deben regir entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Como podemos observar, para analizar al Distrito Federal en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no podemos referirnos a su articulado de forma aislada, sino en su conjunto porque se complementa; tal es el caso de la prerrogativa para legislar en materia de trabajo que compete exclusivamente al Congreso de la Unión y no así a la Asamblea Legislativa, pues ésta última solamente es un órgano local de la capital del país.

Sobre el particular, el autor José Dávalos se confunde y de manera errónea considera que el Distrito Federal no obstante ser parte integrante de la Federación no regula sus relaciones laborales a través de una ley del servicio civil como lo hacen los Estados y municipios ¹³⁵. Tal determinación pasa por alto que el Distrito Federal es el asiento de los Poderes de la Unión y por tanto no tiene la calidad de un Estado aunque se le denomine entidad federativa, porque en estricto sentido se le denomina de esa forma solamente a aquellas reguladas en los artículos 115 y 116 constitucionales.

3.2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional, Apartado “B”, también se le conoce como ley burocrática, porque regula las relaciones laborales del Patrón-Estado con los trabajadores a su servicio. Ciertos preceptos que de alguna manera nos ayudaran más adelante a despejar dudas relativas al tema de nuestro trabajo serán tratados a continuación ¹³⁶.

En su artículo 1o. precisa su observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, entre otros.

De conformidad con los artículos 3o. y 12, debemos considerar como trabajador a la persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros; condicionado a cualquiera de dos supuestos: que ese servicio se deba a la expedición de un nombramiento por funcionario facultado para

¹³⁵ Cfr. DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados. Ob. Cit. pp. 55 y 56.

¹³⁶ Cfr. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. 2006. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111.pdf>.

extenderlo, o bien, porque el empleado figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

Los artículos 4o., 5o. y 6o. especifican que los trabajadores solamente pueden dividirse en dos grupos, de confianza y de base; los primeros serán aquellos que desempeñen alguna de las funciones enunciadas en el numeral 5o. y por consiguiente los de base serán determinados de forma excluyente al no estar incluidos en esa relación. Para estos efectos y en concordancia con el artículo 20, se clasifican según los Catálogos de Puestos que definan los órganos competentes tanto de los poderes federales como del gobierno del Distrito Federal.

Aunado a ello, el artículo 2o. de manera tácita excluye a los trabajadores de confianza y determina que para los efectos de la ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias citadas en el artículo 1o. únicamente con los trabajadores de base a su servicio; exclusión que se formaliza en su artículo 8o. que incluye a otros tipos de trabajadores ¹³⁷.

Por otra parte, el artículo 19 determina que el cambio de funcionarios de una dependencia en ningún caso podrá afectar los derechos de los trabajadores.

En cuanto a los derechos colectivos, los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal tienen como obligación prevista en el artículo 43, fracción VIII, inciso a), la de conceder licencias a sus trabajadores para el desempeño de comisiones sindicales

¹³⁷ Esta disposición reglamentaria resulta inconstitucional como se mencionó en el Capítulo 1, numeral 1.3.1.2. "Confianza" del presente trabajo.

sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo.

En otro aspecto, el Título Tercero “Del Escalafón” que comprende tres capítulos, determina en sus artículos 49 y 54 que en cada dependencia se expedirá un Reglamento de Escalafón y funcionará una Comisión Mixta de Escalafón, el primero formulado de común acuerdo por el titular y el sindicato; y la segunda integrada con igual número de representantes de ambas partes.

En este tenor, los artículos 56, 57 y 58 establecen que las facultades, obligaciones, atribuciones, procedimientos y derechos de las Comisiones Mixtas de Escalafón y de sus organismos auxiliares en su caso, quedarán señalados en los reglamentos y convenios; estando obligadas las citadas comisiones para convocar al concurso respectivo en las vacantes que les comuniquen los titulares de las dependencias.

En lo relativo a las condiciones generales de trabajo el artículo 87 estipula que serán fijadas por el titular de la dependencia tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente, mientras que en el artículo 88 se menciona su contenido básico.

Para aclarar cualquier duda sobre el número de sindicatos que pueden existir en una sola dependencia, o bien, que los trabajadores de varias dependencias se encuentren vinculados en una misma organización sindical, el artículo 67 precisa que los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, es decir que pueden

estar constituidos dos o más sindicatos en una misma dependencia ¹³⁸, mientras que los trabajadores de diversas dependencias no pueden pertenecer a un mismo sindicato, tema que no ha sido cuestionado en los tribunales competentes.

Tratándose de la facultad que tienen los titulares para designar apoderados que comparezcan en los juicios que se ventilen en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, acorde con el artículo 134, párrafo segundo, los nombran con ese carácter mediante simple oficio.

Antes de finalizar este apartado, es oportuno referirnos al argumento del autor J. Manuel Mora Rocha cuando sostiene que esta legislación no solo contempla las relaciones de trabajo de los Poderes de la Unión y sus trabajadores, sino que también incluye al gobierno del Distrito Federal ¹³⁹ infiriendo que se trata de entes de diferente índole, sin embargo, no examina y tampoco considera que el Distrito Federal es el asiento de los Poderes de la Unión y por tanto las relaciones de trabajo con sus empleados tienen la misma naturaleza federal que la del resto de los trabajadores al servicio de éstos poderes.

¹³⁸ El Poder Judicial de la Federación ya determinó que la sindicación única prevista en el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado viola la libertad sindical consagrada en el artículo 123, apartado "B", fracción X, constitucional. Lo anterior se encuentra plasmado en las tesis jurisprudenciales siguientes: No. Registro: 193,869, Tesis aislada, Materia(s): Constitucional, Laboral, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IX, Mayo de 1999, Tesis: P. XLV/99, Página: 28; y No. Registro: 193,868, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Laboral, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IX, Mayo de 1999, Tesis: P./J. 43/99, Página: 5.

¹³⁹ Cfr. MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Ob. Cit. p. 25.

3.3. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Estudiar este ordenamiento supondría referirnos a uno solo de sus artículos, no obstante, su análisis entraña un número mayor de preceptos que nos permitan dilucidar la problemática que nos ocupa ¹⁴⁰.

El artículo 2o. otorga personalidad jurídica y patrimonio propio a la capital del país refiriéndola como una entidad federativa ¹⁴¹, cuyo gobierno está a cargo de los Poderes de la Unión y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial locales, siendo el Jefe de Gobierno el responsable del órgano ejecutivo y la administración pública locales, tal y como lo señalan los artículos 7o., 8o. y 52.

Por cuanto a la regulación de las relaciones de trabajo, el artículo 13 dispone que las existentes entre el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores se regirán por el artículo 123, Apartado “B” constitucional y la ley que el Congreso de la Unión emita al respecto; lo que significa que los trabajadores que prestan sus servicios para los Poderes de la Unión, así como para los órganos locales, rigen sus relaciones laborales bajo la misma Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En lo concerniente a la Administración Pública del Distrito Federal, el artículo 87, párrafos primero y segundo, determina que estará organizada bajo el esquema de centralizada, desconcentrada y paraestatal de conformidad con el Estatuto y la ley orgánica respectiva; en particular, la

¹⁴⁰ Cfr. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. 2009. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf>.

¹⁴¹ Esta acepción no puede equiparar al Distrito Federal con un Estado, como lo analizamos en el apartado 3.1. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” de este capítulo.

parte centralizada se integra por la Jefatura de Gobierno, las secretarías y las demás dependencias que determine la ley citada.

Las delegaciones encuentran sustento en los artículos 12, fracción III, 87, párrafo tercero, y 104 como órganos político-administrativos, a cargo de un titular al que se le denomina genéricamente Jefe Delegacional, acorde con lo previsto en el artículo 105, párrafo primero. Sus atribuciones, facultades y competencias se encuentran delimitadas en los artículos 12, fracción III, 112, párrafo segundo, y 117, con sus 11 fracciones; dentro de éstas podemos enunciar que cuentan con autonomía funcional, autonomía de gestión para ejercer sus presupuestos, y son competentes, entre otras materias, en gobierno, administración y asuntos jurídicos; resaltando la atribución para designar a los servidores públicos de la delegación en términos de las disposiciones del servicio civil de carrera ¹⁴²; teniendo libertad para nombrar y remover a los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores.

Asimismo, resulta oportuno puntualizar que en el artículo 90 se establece el requisito del refrendo del Secretario correspondiente de todos aquellos reglamentos, decretos y acuerdos del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

¹⁴² A partir del año 2011 solamente podrán ser designados a través del servicio civil de carrera los trabajadores de confianza que ocupen alguna plaza de Director de Área y homólogos, Subdirector de Área y homólogos, Jefe de Unidad Departamental y homólogos, Personal de Enlace y Líder Coordinador de Proyecto; acorde con lo estipulado en el artículo 5o. de la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal que entrará en vigor hasta el 1° de enero de 2011 de conformidad con su artículo primerio transitorio.

3.4. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal expidió esta ley en concordancia con el artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, siendo sus artículos de gran referencia a las dependencias y delegaciones que tienen un vínculo directa o indirectamente con las relaciones laborales burocráticas en el Distrito Federal ¹⁴³.

El artículo 8o. menciona al Distrito Federal como una entidad federativa ¹⁴⁴, reconociéndole personalidad jurídica y patrimonio como sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

En términos de los artículos 2o., 5o. y 12, todos en su párrafo primero, así como 14, párrafo tercero, la administración pública se divide en centralizada, desconcentrada y paraestatal teniendo como su titular al Jefe de Gobierno, funcionario que le corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, que a su vez puede delegar en servidores públicos subalternos mediante acuerdos que publique en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; aunado a ello, todos los reglamentos, decretos y acuerdos que expida deben ser refrendados por el o los Secretarios correspondientes; la falta de este requisito será causa de invalidez y no se podrá exigir su cumplimiento.

¹⁴³ Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Contraloría General del Distrito Federal. México. 2009. <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/dr71309.pdf>

¹⁴⁴ El legislador local reitera esta acepción señalada en el artículo 2o. del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la que debemos tomar en un sentido amplio toda vez que la capital del país no es un Estado como ya se analizó en el apartado 3.1. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” de este capítulo.

En caso de duda o controversia sobre la competencia de las dependencias, el artículo 21 estipula que el Jefe de Gobierno deberá resolver lo procedente.

Por cuanto a la administración pública centralizada, acorde con los artículos 2o., párrafos segundo y tercero, 10, 15 y 37 se encuentra integrada por dependencias en las que el Jefe de Gobierno se auxilia para el ejercicio de sus atribuciones, y por órganos político-administrativos desconcentrados que cuentan con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que también se les denomina Delegaciones del Distrito Federal. A continuación se menciona cada una de ellas:

Dependencias: Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Gobierno; Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría del Medio Ambiente; Secretaría de Obras y Servicios; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Salud; Secretaría de Finanzas; Secretaría de Transportes y Vialidad; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Turismo; Secretaría de Cultura; Secretaría de Protección Civil; Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo; Secretaría de Educación; y Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades; Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Oficialía Mayor; Contraloría General del Distrito Federal; y Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Órganos Político-Administrativos Desconcentrados: Álvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez; Coyoacán; Cuajimalpa de Morelos; Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztacalco; Iztapalapa; La Magdalena Contreras; Miguel Hidalgo; Milpa Alta; Tláhuac; Tlalpan; Venustiano Carranza, y Xochimilco.

Por cuanto a la competencia de las dependencias es de resaltar las atribuciones conferidas a la Oficialía Mayor en el artículo 33, párrafo primero, así como fracciones XIV, XVI y XVII, correspondiéndole el despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo de personal, y de manera general, la administración interna de la Administración Pública del Distrito Federal, para lo cual debe, entre otras acciones:

- a) Proponer al Jefe de Gobierno la designación o remoción de los representantes del Distrito Federal ante la Comisión Mixta de Escalafón, la Comisión Mixta de Higiene y Seguridad y demás Comisiones que se integren en términos de las disposiciones laborales;
- b) Intervenir en la formulación de las Condiciones Generales de Trabajo y vigilar su aplicación; y
- c) Expedir los nombramientos del personal de la Administración Pública del Distrito Federal, previo acuerdo de las dependencias.

Además de la autonomía funcional en acciones de gobierno con que cuentan las Delegaciones, el artículo 39, fracción LXXVIII, concede a su titular la facultad de designar a los servidores públicos de la delegación sujetándose a las disposiciones del servicio civil de carrera ¹⁴⁵, aunque con amplia libertad para nombrar y remover a los funcionarios de confianza.

¹⁴⁵ Nuevamente hacemos mención a la referencia que al respecto se realizó en el apartado 3.3. "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal" precedente, en el sentido que los trabajadores de confianza que ocupen alguna plaza de Director de Área y homólogos, Subdirector de Área y homólogos, Jefe de Unidad Departamental y homólogos, Personal de Enlace y Líder Coordinador de Proyecto, son los únicos que pueden ser designados a través del servicio civil de carrera.

3.5. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

En el presente reglamento veremos artículos relacionados tanto con atribuciones de la administración pública, como con la organización interna de algunas dependencias ¹⁴⁶.

Con base en el artículo 7o., fracciones I, párrafo penúltimo, XIII, numeral 1, y XV, numerales 1 y 2; a la Secretaría de Gobierno se le adscriben los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial, es decir, las delegaciones; a la Oficialía Mayor se le integran la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal y las Direcciones Generales, Ejecutivas o de área encargadas de la administración en las dependencias; en lo que se refiere a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales cuenta con la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos y la Dirección General de Servicios Legales.

Hay que resaltar que las Direcciones Generales, Ejecutivas o de área encargadas de la administración en las dependencias, en términos del artículo 101-B, fracción I, son las competentes de los trámites relacionados con los recursos humanos, así como los financieros destinados al pago del personal, por lo que al quedar directamente subordinadas a la Oficialía Mayor se limita a los titulares de cada dependencia la facultad de poder y decisión vinculados con estas materias.

Respecto al tema de las atribuciones, el artículo 14 precisa que el Jefe de Gobierno tiene a su cargo el ejecutivo local correspondiéndole

¹⁴⁶ Cfr. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Contraloría General del Distrito Federal. México. 2010. <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/rd21046.pdf>

originalmente todas las atribuciones establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal. Por su parte, el artículo 15, párrafo primero, señala que los titulares de las dependencias y delegaciones pueden encomendar el ejercicio de sus funciones a servidores públicos inferiores mediante acuerdo del Jefe de Gobierno que se publique en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, es decir, carecen de autonomía en la delegación de facultades al tener que intervenir forzosamente el Jefe de Gobierno, situación por demás contradictoria por cuanto a los Jefes Delegacionales toda vez que el artículo 120 establece que esos órganos político-administrativos tendrán autonomía funcional en acciones de gobierno.

Para el nombramiento y remoción de los servidores públicos adscritos a las dependencias, el artículo 5o., fracción IV, le concede libertad a los titulares de las dependencias para ejercitar estas acciones. Mientras que lo concerniente a la representación legal ante autoridades judiciales y administrativas el artículo 15, párrafo segundo, dispone que se otorgará al personal de confianza, de base o prestadores de servicios profesionales, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Por su parte, el titular de la Oficialía Mayor se encuentra facultado con base en el artículo 27, fracciones I BIS, II, V, VII, VIII y XXII, para apoyar a los titulares de las dependencias en la satisfacción de sus necesidades de recursos humanos; establecer y difundir las políticas para regular la administración de los recursos humanos; mantener actualizado el escalafón de los trabajadores y vigilar los procesos respectivos; para imponer, reducir y revocar las sanciones administrativas de los trabajadores, así como determinar la terminación de los efectos de su nombramiento; además, coordinar a las Direcciones Generales, Ejecutivas o de área encargadas de

la administración en las dependencias de la administración pública centralizada.

A la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal adscrita a la Oficialía Mayor le corresponde, conforme al artículo 98, fracciones XII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII y XXVIII, emitir las credenciales de identificación de los trabajadores de las dependencias; dirigir y conducir las relaciones laborales del personal de la administración pública resolviendo los asuntos laborales, para lo cual dictamina la imposición, reducción o revocación de las sanciones, sometiendo al Oficial Mayor los dictámenes de terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores; también, propone a los representantes propietarios y suplentes que serán designados en la Comisión Mixta de Escalafón; y de forma particular coordina la formulación, aplicación y operación de las condiciones generales de trabajo, vigilando su cumplimiento.

En materia de las condiciones generales de trabajo, los artículos 29, fracción XIII, 114, fracción XXV, y 115, fracción IX, dan injerencia en su formulación al titular de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, así como a su Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos y su Comisión de Estudios Jurídicos, respectivamente, al concederles la atribución para revisar las modificaciones jurídicas de las condiciones generales de trabajo en que sea parte la Administración Pública del Distrito Federal; y en su caso, las 2 primeras instancias las aprobarán.

Adicionalmente, la Comisión de Estudios Jurídicos en concordancia con el artículo 115, fracción II, prepara y expide las interpretaciones y homologaciones de criterios jurídicos para la protección de los intereses generales y del patrimonio del Distrito Federal.

La Dirección General de Servicios Legales de la misma Consejería Jurídica y de Servicios Legales tiene como facultades en términos del artículo 116, fracciones I y VI, representar a la administración pública en los juicios en que sea parte, además de requerir a las dependencias y delegaciones todos aquellos informes y documentación necesarios para la defensa de los intereses del gobierno del Distrito Federal.

3.6. Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.

Este ordenamiento constituye la disposición reglamentaria de los artículos 87 y 88 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que parte de su articulado nos ayudará a esclarecer nuestro tema de estudio ¹⁴⁷.

De los artículos 1o., 2o., 3o., 5o., fracción I, así como párrafo último, 6o., y Cuarto transitorio, se observa que la relación de trabajo regulada se establece entre el Jefe de Gobierno y los trabajadores de base a su servicio afiliados al Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, entendiéndose por gobierno del Distrito Federal a la administración pública local con excepción de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; estando representado indistintamente por el propio Jefe de Gobierno o por el Oficial Mayor.

Tratándose de los nombramientos, los artículos 10, 11, 12 y 36 establecen que es el instrumento jurídico que formaliza la relación laboral y

¹⁴⁷ Cfr. Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 811. 05 de abril de 2010.

los trabajadores prestarán sus servicios cuando les sea expedido por el Oficial Mayor del gobierno, quien es el único facultado para dictar la baja por terminación de sus efectos. En ambos casos, sea la expedición del nombramiento o la emisión de la baja, su tramitación compete a la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal debiendo existir acuerdo del titular del gobierno ¹⁴⁸. Dentro de las causas de suspensión de sus efectos, el artículo 26, fracción II, contempla la prisión preventiva del trabajador y el arresto, sea judicial o administrativo.

En lo relativo a las licencias con goce de sueldo, de los artículos 77, fracción XVII, y 95 observamos que el titular del gobierno ¹⁴⁹ concederá con esta característica las señaladas en el artículo 43, fracción VIII, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en particular la del inciso a) que se refiere al desempeño de comisiones sindicales. Bajo este supuesto, de conformidad con el artículo 70, fracción II, el trabajador tendrá justificada la falta de asistencia a las labores en su lugar de adscripción.

Otra facultad consignada en el artículo 77, fracción XX, a favor del titular del gobierno es la de cambiar de adscripción a los trabajadores con la limitante de respetar su categoría, percepciones, horario y funciones que se encuentren desempeñando al momento del cambio.

Es de hacer notar que estas condiciones generales de trabajo fueron suscritas por los titulares de la Oficial Mayor del Gobierno del Distrito Federal y de la Dirección General de Administración y Desarrollo de

¹⁴⁸ En este punto debemos aclarar que puede tratarse del Jefe de Gobierno o del titular de la dependencia o delegación correspondiente que integran la administración pública, acorde con los artículos 5o., párrafo último, y 6o. de las propias condiciones generales de trabajo.

¹⁴⁹ En este rubro el titular del gobierno no se encuentra referido a los titulares de las dependencias y delegaciones de la administración pública.

Personal, así como por los representantes sindicales Presidente y Secretario de Coordinación de las Condiciones Generales de Trabajo del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal.

3.7. Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de Base de la Administración Pública del Distrito Federal.

Su expedición obedece al Título Tercero “Del Escalafón” de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que resulta necesario comentar algunos de sus numerales ¹⁵⁰.

Los elementos personales involucrados en su regulación son, en términos de los artículos 2o., 4o., fracción I, y 30, fracción I, el gobierno del Distrito Federal, también denominado para efectos de este reglamento como Administración Pública del Distrito Federal; sus trabajadores de base; el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal; la Comisión Mixta de Escalafón y sus órganos auxiliares llamados Subcomisiones Mixtas de Escalafón.

En apego a los artículos 20, párrafos primero, tercero y cuarto, 21, párrafo primero, 35, párrafos primero y segundo, 36 y 37, párrafo primero, tanto la Comisión Mixta de Escalafón como las subcomisiones se integran por 2 representantes propietarios de la parte patronal, 2 representantes propietarios sindicales y un Secretario Técnico, adicionalmente la comisión contará con un árbitro nombrado por ambas partes; cada representante propietario contarán con su respectivo suplente.

¹⁵⁰ Cfr. Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de Base de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 36-BIS. 27 de marzo de 2006.

El reglamento es omiso por cuanto a quien corresponde nombrar a los representantes propietarios patronales ante la Comisión Mixta de Escalafón, no obstante, sus suplentes son designados por los propios representantes propietarios; el Presidente del sindicato es el responsable de nombrar a los representantes sindicales, propietarios y suplentes; mientras que el Oficial Mayor hace lo propio respecto al Secretario Técnico.

En las subcomisiones los representantes de la administración pública son nombrados por el titular de la dependencia o delegación respectiva; el Secretario Técnico por el Director General de Administración u homólogo de las mismas unidades administrativas; y los representantes de los trabajadores por el Presidente de la organización sindical.

El artículo 19, fracciones II y VI, señala como atribuciones de la Comisión Mixta de Escalafón, entre otras, las de vigilar y dar seguimiento a los procesos escalafonarios celebrados por las Subcomisiones, así como integrar a estas últimas en el número que considere conveniente.

Tocante a las facultades de las subcomisiones, el artículo 33, fracciones II, IV, VII y VIII, establece que como órganos auxiliares dentro del proceso escalafonario autorizarán las convocatorias y dictámenes; recibirán las solicitudes de inscripción de los trabajadores interesados; publicarán el resultado de los concursos; y recibirán las inconformidades que se presenten para remitirlas a la Comisión Mixta de Escalafón.

Por último debemos mencionar que los encargados de expedir este reglamento fueron el Oficial Mayor en representación del Gobierno del Distrito Federal, y el Presidente del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal.

3.8. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

El vínculo existente entre este decreto y la relación laboral del Gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores, actualmente se limita a la referencia de su artículo 21, que determina la obligación de los titulares de las dependencias y delegaciones, entre otros, para que cuenten con el visto bueno de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales antes de ejercer recursos para cubrir los gastos de conciliaciones o por liquidaciones de laudos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables a los trabajadores a su servicio ¹⁵¹.

En este sentido, la recién creada Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal en su artículo 44, párrafo primero, establece la responsabilidad de los titulares de las dependencias y delegaciones, entre otros, para con el manejo y aplicación de los recursos públicos ¹⁵²; hipótesis prevista hasta el 31 de diciembre de 2009 en el artículo 14 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2009 ¹⁵³.

Bajo este supuesto, no puede exigirse responsabilidad a los titulares aludidos cuando se trata de efectuar erogaciones de laudos o sentencias favorables a los trabajadores, toda vez que al ser necesario tramitar el visto bueno referido y no contar oportunamente con él simplemente estarán impedidos para efectuar esos pagos, es decir, estas erogaciones se encuentran supeditadas a lo que determine la Consejería Jurídica y de

¹⁵¹ Cfr. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2010. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 749. 31 de diciembre de 2009. p. 14.

¹⁵² Cfr. Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 749. 31 de diciembre de 2009. p. 49.

¹⁵³ Cfr. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2009. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 494. 30 de diciembre de 2008. p. 11.

Servicios Legales, por lo que será esta dependencia la responsable del ejercicio de los recursos públicos en comento.

3.9. Circular Uno.

El 12 de abril de 2007 fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Circular Uno 2007, “Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Dependencias, Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal”, disposición que a la fecha continúa vigente y fue expedida por el Oficial Mayor del gobierno del Distrito Federal para regular la actuación administrativa de las dependencias¹⁵⁴.

El Apartado “Disposiciones Generales”, párrafos primero y cuarto, dispone su observancia obligatoria y coloca a los titulares de las dependencias como responsables de su cumplimiento en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El numeral 1.2.1 establece que las Dependencias contarán con una plantilla de personal autorizada por la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, negándole a las propias dependencias la posibilidad de modificar esa plantilla y sujetándolas a la decisión de una unidad administrativa ajena.

El numeral 1.3.1 dispone expresamente que la Oficialía Mayor es la dependencia facultada para autorizar el dictamen que permita cubrir una

¹⁵⁴ Cfr. Circular Uno. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 60. 12 de abril de 2007.

plaza en cualquier otra dependencia de la Administración Pública del Distrito Federal, y estas últimas no podrán establecer ninguna relación laboral si no cuentan con este requisito; situación por demás contradictoria con el numeral 1.3.11 que faculta a los titulares de las dependencias para nombrar y expedir el nombramiento del personal de estructura.

En lo relativo a la expedición de las credenciales de los trabajadores, el numeral 1.3.12 concede esa facultad a la Oficialía Mayor a través de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, sin que mencione si incluye o no a los titulares de las dependencias.

Para la readscripción del personal entre dependencias, de conformidad con los numerales 1.6.1, incisos a) y b), 1.6.5, 1.6.6 y 1.6.8 puede ser de dos formas, individual o masiva, pero la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal es la encargada de autorizar esos movimientos, que en caso de ser procedentes implica la transferencia de recursos económicos ligados a la plaza. Para confirmar que los cambios de adscripción son entre dependencias, basta con remitirnos a los numerales 1.6.1, inciso c) y 1.6.10 que contemplan las reubicaciones internas en una misma dependencia.

En la autorización de las comisiones sindicales a que hacen referencia los artículos 43, fracción VIII de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y 70, fracción II, de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, el numeral 3.1.4 estipula que a la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal de la Oficialía Mayor le corresponde dicha atribución.

En los asuntos en que intervenga el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, o en los que se encuentre involucrado alguno de sus agremiados, los numerales 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3 y 3.6.2 establecen que las dependencias intervendrán para su atención, pero la Dirección de Relaciones Laborales de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal será la encargada de emitir la opinión o dictamen respectivo, y en caso que el trabajador deba ser sancionado, las dependencias aplicaran la sanción que hubiere determinado la Dirección de Relaciones Laborales, toda vez que al tener delegadas las funciones para dirigir y conducir las relaciones laborales del personal de la administración pública, se encarga de resolver estos asuntos dictaminando la imposición, reducción o revocación de las sanciones de los trabajadores.

Tratándose de la sanción consistente en el cese de los efectos del nombramiento del trabajador, el numeral 3.1.2, último párrafo, señala que las dependencias deben observar y aplicar la “CIRCULAR POR LA QUE SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS Y PROCEDIMIENTOS DE OBSERVANCIA GENERAL Y APLICACIÓN OBLIGATORIA PARA LA TERMINACIÓN DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DEL PERSONAL QUE PRESTA SUS SERVICIOS EN LAS DEPENDENCIAS Y DELEGACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL”, en la que se menciona el procedimiento a seguir por las dependencias en las diferentes hipótesis que conllevan la terminación de los efectos del nombramiento de los empleados públicos.

Los lineamientos de referencia reiteran que la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal (antes denominada Dirección General de Política Laboral y Servicio Público de Carrera) es la encargada de dictaminar la procedencia del cese, también incluye la participación de la

Dirección General de Servicios Legales dotándola de facultades para emitir opinión sobre la procedencia del cese. Aunque en los casos previstos en el artículo 46, fracción V, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que los titulares de las dependencias podrán demandar la autorización del cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En la suspensión de los efectos del nombramiento por prisión preventiva, arresto judicial o administrativo a que se refiere el artículo 26, fracción II, de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, los numerales 3.1.5, 3.1.6 y 3.1.7 señalan que las dependencias carecen de facultad para emitir el dictamen respectivo así como para reincorporar al trabajador en la plaza de base que se encontraba ocupando al momento de la suspensión, quedando estas atribuciones a cargo de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal.

En la atención de los juicios laborales, los numerales 3.5.1 y 3.5.3 disponen que las dependencias deberán proporcionar a la Dirección General de Servicios Legales la información y documentación que se requiera para la defensa de los intereses del Jefe de Gobierno del Distrito Federal ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ¹⁵⁵; además, no podrán realizar erogaciones para cumplir con los laudos o sentencias definitivas, si previamente no cuentan con el visto bueno de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales en términos de lo dispuesto sobre el particular en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

¹⁵⁵ La parte final del numeral 3.5.1 nos remite a la Circular CJSL/II/2002, emitida por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, sin embargo en esa circular no se encuentra prevista alguna disposición relacionada con el apartado 3.5 "ATENCIÓN A JUICIOS LABORALES", al que pertenece el numeral señalado.

3.10. Circular Uno Bis.

Así como el Oficial Mayor del gobierno del Distrito Federal expidió una circular que regulara la actuación administrativa de las dependencias, también hizo lo propio para las delegaciones denominándola Circular Uno Bis 2007, “Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal” ¹⁵⁶.

El Apartado de “Disposiciones Generales”, párrafos primero y tercero, dispone su observancia obligatoria en las delegaciones, por lo que sus titulares, así como los Directores Generales de Administración y encargados de las diversas áreas que las integran, son responsables de su cumplimiento en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Acorde con el numeral 1.2.1 la plantilla de personal de las delegaciones debe ser autorizada por la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, sujetándolas a la decisión de una unidad administrativa ajena.

Para cubrir una plaza en cualquier delegación, el numeral 1.3.1 dispone faculta expresamente a la Oficialía Mayor para autorizar el dictamen respectivo, impidiendo a las delegaciones establecer alguna relación laboral si no cuentan con este requisito; lo que resulta contradictorio con el numeral 1.3.11 que concede a los Jefes Delegacionales la atribución para nombrar y expedir el nombramiento del personal de estructura.

¹⁵⁶ Cfr. Circular Uno Bis. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 60. 12 de abril de 2007.

La Oficialía Mayor a través de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, de conformidad con el numeral 1.3.12, párrafo primero, cuenta con la competencia para expedir las credenciales de la totalidad de los trabajadores, incluyendo al Jefe Delegacional.

Por cuanto a la readscripción del personal, atendiendo a los numerales 1.6.1, incisos a) y b), 1.6.5, 1.6.6 y 1.6.8 puede ser individual o masiva, pero la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal autorizará esos movimientos, que de ser procedentes conllevan la transferencia de recursos económicos ligados a la plaza, lo que implica que sea entre delegaciones, toda vez los numerales 1.6.1, inciso c) y 1.6.10 se ocupan de las reubicaciones internas en una misma delegación.

Tratándose de la autorización de las comisiones sindicales previstas en los artículos 43, fracción VIII de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y 70, fracción II, de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, el numeral 3.1.4 concede a la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal de la Oficialía Mayor esa atribución.

En los asuntos donde intervenga el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, o se encuentre involucrado un trabajador integrante de esa organización sindical, los numerales 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3 y 3.6.2 prevén que las delegaciones los atenderán, pero la Dirección de Relaciones Laborales dependiente de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal será la encargada de emitir la opinión o dictamen correspondiente, y en su caso, determinar la sanción que será aplicada al trabajador por parte de las delegaciones, toda vez que la Dirección de Relaciones Laborales tiene delegadas las funciones para

dirigir y conducir las relaciones laborales del personal de la administración pública; para resolver los asuntos laborales; y para dictaminar la imposición, reducción o revocación de las sanciones de los trabajadores.

Cuando la sanción consista en el cese de los efectos del nombramiento del trabajador, el numeral 3.1.2, último párrafo, señala que las dependencias deben observar y aplicar la “CIRCULAR POR LA QUE SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS Y PROCEDIMIENTOS DE OBSERVANCIA GENERAL Y APLICACIÓN OBLIGATORIA PARA LA TERMINACIÓN DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DEL PERSONAL QUE PRESTA SUS SERVICIOS EN LAS DEPENDENCIAS Y DELEGACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL”, donde se establece el procedimiento que deben seguir las delegaciones para cada una de las diferentes hipótesis que contempla.

La circular citada reitera que la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal (antes denominada Dirección General de Política Laboral y Servicio Público de Carrera) es la encargada de dictaminar la procedencia del cese; al mismo tiempo dota de facultades a la Dirección General de Servicios Legales para emitir opinión sobre la procedencia del cese. Para los casos previstos en el artículo 46, fracción V, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que los titulares de las delegaciones podrán demandar la autorización del cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En la hipótesis prevista en el artículo 26, fracción II, de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, los numerales 3.1.5, 3.1.6 y 3.1.7 refieren que tratándose de la suspensión de los efectos del nombramiento por prisión preventiva, arresto judicial o

administrativo, las delegaciones carecen de facultad para emitir el dictamen relativo así como para reincorporar al trabajador en la plaza de base que se encontraba ocupando al momento de la suspensión, toda vez que la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal es la encargada de resolver lo conducente.

Por último, los numerales 3.5.1 y 3.5.3 prevén para la atención de los juicios laborales que las delegaciones proporcionen a la Dirección General de Servicios Legales la información y documentación que se requiera para la defensa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ¹⁵⁷; y respecto al cumplimiento de los laudos o sentencias definitivas, no pueden realizar ningún pago mientras no cuenten con el visto bueno de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales según lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

3.11. Acuerdo por el que se delega al titular de la Dirección General de Servicios Legales del Distrito Federal, la facultad de designar y revocar apoderados para la defensa jurídica de la Administración Pública del Distrito Federal.

La presente disposición expedida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal fue publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el 19 de marzo de 2002, continuando vigente hasta el día de la fecha. Con la adopción de esta medida se aprecia un conflicto de competencias, que se

¹⁵⁷ La parte final del numeral 3.5.1 nos remite a la Circular CJSL/II/2002, emitida por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, sin embargo esa circular no prevé alguna disposición relacionada con el apartado 3.5 "ATENCIÓN A JUICIOS LABORALES", al que pertenece el numeral señalado.

resuelve restándole atribuciones a los titulares de las dependencias y órganos político-administrativos ¹⁵⁸.

En sus considerandos expresa que conforme al artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, los titulares de las dependencias en ejercicio de sus atribuciones pueden designar delegados y apoderados previstos en los artículos 19 de la Ley de Amparo y 134 de la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado.

Posteriormente, indica que atendiendo al artículo 116 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, la única unidad administrativa facultada para representar en toda clase de juicios a las autoridades de la administración pública local es la Dirección General de Servicios Legales, argumento por demás contradictorio con lo sostenido en el párrafo precedente.

La delegación de facultades materia de este acuerdo, permite al titular de la Dirección General de Servicios Legales designar apoderados para la defensa jurídica de la Administración Pública del Distrito Federal ante toda clase de autoridades jurisdiccionales, administrativas o laborales.

Constituye especial énfasis que adicionalmente se le delega la representación jurídica del Jefe de Gobierno para intervenir en los juicios laborales en los que sea parte o tercero interesado; recordemos que también el Jefe de Gobierno es titular de la administración pública local.

¹⁵⁸ Cfr. Acuerdo por el que se delega al titular de la Dirección General de Servicios Legales del Distrito Federal, la facultad de designar y revocar apoderados para la defensa jurídica de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 39. 19 de marzo de 2002.

Por tanto, la expedición de este acuerdo conlleva implícito el reconocimiento que en la Administración Pública del Distrito Federal el nombramiento de apoderados para representar a sus dependencias y delegaciones en materia laboral corresponde al Jefe de Gobierno y no a sus titulares, toda vez que la Dirección General de Servicios Legales es la única facultada para representarlos en esa clase de juicios.

3.12. Acuerdo por el que se delega en el Director General de Servicios Legales, de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la facultad de otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal, y por el que se constituye la mesa de asuntos laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal.

Como ya lo observamos en el numeral 3.8. “Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal” de este capítulo, las erogaciones a cargo del erario público para cumplir con los laudos o sentencias dictados por autoridad competente favorable para los trabajadores de la Administración Pública del Distrito Federal no pueden realizarse sin que previamente la Consejería Jurídica del Distrito Federal otorgue el visto bueno correspondiente.

Para atender este requerimiento, el 15 de febrero de 2010 fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el acuerdo delegatorio del Jefe de Gobierno que otorga facultades para emitir el visto bueno respectivo al Director General de Servicios Legales dependiente de la propia Consejería Jurídica y de Servicios Legales; acuerdo que también crea la mesa de asuntos laborales con la finalidad de homologar criterios jurídicos en materia de conciliaciones y laudos para una adecuada protección de los intereses generales y del patrimonio de la Ciudad de México ¹⁵⁹.

El punto quinto del acuerdo dispone que los titulares de las dependencias y delegaciones, entre otros, serán los responsables directos de dar cumplimiento a los laudos y sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorable a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal, sin embargo, resulta incongruente toda vez que los titulares aludidos no pueden cubrir los pagos bajo su más estricta responsabilidad de manera autónoma, sino que deben contar con el visto bueno correspondiente que debe dictar previamente el Director General de Servicios Legales.

Por cuanto a la mesa de asuntos laborales los puntos tercero y cuarto del acuerdo disponen que se integra por el Director General de Servicios Legales quien la preside, así como por un representante de la Secretaría de Gobierno, de la Secretaría de Finanzas, de la Oficialía Mayor y de la

¹⁵⁹ Cfr. Acuerdo por el que se delega en el Director General de Servicios Legales, de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la facultad de otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal, y por el que se constituye la mesa de asuntos laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 779. 15 de febrero de 2010.

Contraloría General, teniendo como función auxiliar al propio Director General de Servicios Legales para revisar la documentación presentada por las dependencias y delegaciones; en este sentido, la simple revisión de documentación no constituye homologación de criterios jurídicos en materia de conciliaciones y laudos que tiendan a la protección de los intereses generales y del patrimonio de la Ciudad de México como lo señala su punto segundo, siendo otra incongruencia que adolece.

3.13. Lineamientos para otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal.

Se trata de requisitos y procedimientos publicados el 16 de febrero de 2010 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal que de no cumplirse imposibilitan la obtención el visto bueno a que se refiere el artículo 21 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal ¹⁶⁰.

Resultan por demás interesantes los contemplados en el segundo de estos lineamientos, en particular los previstos en sus fracciones I, III, VII y

¹⁶⁰ Cfr. Lineamientos para otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente, favorables a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal, para el año 2010. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 780. 16 de febrero de 2010.

IX, toda vez que requieren se informe el “estado procesal” del asunto desde su inicio hasta su conclusión, y se demuestre que fueron interpuestos todos los medios de defensa a favor de los intereses de la administración pública, debiendo exhibir copia simple de todas las resoluciones pronunciadas tanto en el juicio natural como en los medios de defensa interpuestos; asimismo, debe acompañarse a la solicitud de visto bueno la planilla de liquidación correspondiente y la constancia de aplicación del cese o sanción en caso de haberse ejecutado.

Lo anterior representa una revisión tanto al procedimiento jurisdiccional como a los cálculos de las cantidades que debe cubrir cada dependencia y delegación en cumplimiento a los laudos y sentencias dictadas por autoridad competente a favor de los trabajadores; facultades y atribuciones no previstas en el acuerdo delegatorio a favor del Director General de Servicios Legales y por el que se constituye la mesa de asuntos laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal analizado en el apartado precedente.

El cuarto de los lineamientos precisa que la falta de cualquier requisito o presentación de documentos establecidos en el acuerdo delegatorio y los lineamientos será causa de devolución sin que se otorgue el visto bueno respectivo; lo que quiere decir que si no se interpuso alguno de los medios de defensa a favor de los intereses de la administración pública no se podrá cumplir con la condena económica prevista en la resolución jurisdiccional en entero perjuicio del trabajador, que implica la imposición de diferentes medidas de apremio por parte de la autoridad competente y, en la mayoría de los casos representará detrimento al erario público.

Con este apartado concluimos el capítulo tres dedicado a la revisión de los diferentes ordenamientos legales que de manera directa o indirecta tienen una vinculación con la regulación de la relación laboral en el gobierno del Distrito Federal, estando relacionados entre sí para clarificar su sentido.

Los invitamos para que demos lectura al capítulo cuatro, en el que abordaremos diversas ejecutorias dictadas por el Poder Judicial de la Federación, así como algunos factores que debemos considerar para establecer la titularidad de la relación laboral burocrática en el órgano ejecutivo del gobierno del Distrito Federal.

CAPÍTULO 4.
ESTABLECIMIENTO DE LA RELACIÓN LABORAL ENTRE EL
ÓRGANO EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
Y LOS TRABAJADORES A SU SERVICIO

4.1. Factores a considerar en la relación jurídico laboral en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.

Previamente al estudio de este capítulo es menester tener en cuenta que los Poderes de la Unión se encuentran asentados en el Distrito Federal, también llamado Ciudad de México, por lo que dentro de sus atribuciones se contempla la de ejercer el gobierno del Distrito Federal. Ahora bien, toda sociedad democrática permite la participación de la ciudadanía en sus órganos de gobierno, principalmente en la elección de los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo.

La función administrativa que compete al poder ejecutivo federal sigue el principio de organización bajo el esquema de la administración pública. Para su ejercicio en la capital del país se atiende a la participación activa de la población que ahí reside, por lo que derivado de las reformas constitucionales en los años de 1993 y 1996 se tienen como órganos de gobierno locales a la Asamblea de Representantes, al Jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia ¹⁶¹; a la primera se le dota de facultades legislativas y el segundo cambia su denominación por Jefe de Gobierno, consolidándose su elección y la de los delegados de las

¹⁶¹ Cfr. “Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. 25 de octubre de 1993. Ob. Cit. pp. 3 y 4.

demarcaciones territoriales del Distrito Federal por el voto libre, universal, directo y secreto de los ciudadanos ¹⁶².

Bajo esta premisa, *“El gobierno de la ciudad dejaba de ser una dependencia de la Administración Pública Federal para constituirse como un gobierno propio, con responsabilidad política pública y estatus jurídico determinado”* ¹⁶³; existiendo concurrencia en las atribuciones de los poderes federales y los órganos de gobierno locales del Distrito Federal.

Tratándose del poder ejecutivo se deposita su ejercicio en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ¹⁶⁴; además, se organiza bajo el esquema de la administración pública federal que en su parte centralizada cuenta con 18 Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal ¹⁶⁵.

Por su parte, el órgano ejecutivo del Distrito Federal tiene naturaleza federal ¹⁶⁶ y está a cargo del Jefe de Gobierno quien a su vez es titular de la

¹⁶² Cfr. “Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. 22 de agosto de 1996. Ob. Cit. pp. 8-11.

¹⁶³ “Dictamen y discusión de la sesión celebrada en la Cámara de Senadores, como cámara revisora, respecto del decreto que reforma, adiciona y deroga diversos ordenamientos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. 3 de diciembre de 1997. <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=370&nIdRef=22&nIdPL=5&cTitulo=LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL&cFechaPub=04/12/1997&cCateg=DECRETO&cDescPL=DICTAMEN/REVISORA>.

¹⁶⁴ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 80. Ob. Cit. p. 54.

¹⁶⁵ Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. 2009. Artículos 1o. y 26. pp. 1 y 6. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>.

¹⁶⁶ Cfr. “Exposición de motivos de la iniciativa del ejecutivo de decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como el Título Quinto, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. 6 de julio de 1993. Ob. Cit.

administración pública local integrada en el orden centralizado por 16 Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y 16 Órganos Político Administrativos ¹⁶⁷.

Por consiguiente, la autonomía entre el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se encuentra limitada y radica en dos aspectos básicos, el primero se refiere al ejercicio de la función administrativa del país a cargo del titular del Poder Ejecutivo Federal, mientras que el Jefe de Gobierno ejerce la función administrativa de la Ciudad de México; en el segundo aspecto, la designación del mandatario local depende exclusivamente de la voluntad del pueblo de la capital del país que la externa en los procesos electorales correspondientes.

De manera errónea decimos que el Jefe de Gobierno es el titular del poder ejecutivo del Distrito Federal asimilándolo con un gobernador, sin embargo, solamente se trata del titular del órgano ejecutivo local en razón que no pueden existir un poder local y otro federal en el mismo lugar de residencia de los Poderes de la Unión, porque entonces se trataría de un estado integrante de la República Mexicana y ésta figura disminuiría las atribuciones y jurisdicción de los poderes federales, contraviniendo la esencia y naturaleza jurídica del Distrito Federal.

La función administrativa de la capital del país que originariamente le corresponde al Presidente de la República por encontrarse asentados en ese lugar los Poderes de la Unión, fue delegada constitucionalmente en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de forma limitada toda vez que el

¹⁶⁷ Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Artículos 2o., 10 y 15. Ob. Cit. pp. 1, 5, 6, 14 y 15.

titular del poder ejecutivo federal sigue conservando atribuciones relevantes como las contenidas en el artículo 122, Apartado "B", fracciones I a la V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 32, fracciones I a la VI, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que en esencia establecen lo siguiente:

1. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
2. Proponer al Senado de la República, en caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, un sustituto para ese cargo;
3. Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal; así como informar a la misma instancia, al rendir la Cuenta Pública, sobre el ejercicio de estos recursos;
4. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
5. Las demás atribuciones que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

En este tenor, ante la inexistencia de un poder ejecutivo local podemos afirmar que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es solamente el titular del órgano ejecutivo y administración pública locales, funge con autonomía limitada y es un órgano más de los Poderes de la Unión, que por las funciones administrativas a su cargo guarda una correlación indirecta con el titular del poder ejecutivo federal que recae constitucionalmente en el Presidente del país.

Desde la reforma publicada en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1974, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado hace

referencia al Gobierno del Distrito Federal ¹⁶⁸; dos años después, se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que incluía al Departamento del Distrito Federal como una dependencia del poder ejecutivo federal y mencionaba expresamente que el Gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del Presidente de la República quien lo ejercía por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal ¹⁶⁹.

Ahora bien, los artículos 122 constitucional y 7o. del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal claramente establecen que su gobierno estará a cargo de los Poderes de la Unión y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, por lo que las relaciones laborales con sus trabajadores se rigen por el artículo 123, Apartado “B”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tal y como lo reconoce el numeral 13 del Estatuto citado.

En consecuencia, debemos referirnos al poder ejecutivo del Distrito Federal en alusión al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos por tener su residencia en la capital del país que es la sede oficial de los Poderes de la Unión; y mencionar al órgano ejecutivo del Distrito Federal por cuanto al Jefe de Gobierno como titular del órgano ejecutivo de gobierno y la administración pública locales, quien en estas tareas funge en su calidad de representante constitucional de la función administrativa del Presidente de la República en el ámbito exclusivo de la

¹⁶⁸ Cfr. “Decreto por el que se reforman diversas leyes para concordarlas con el Decreto que reformó el artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial. Tomo CCCXXVII. Número 36. México. 23 de diciembre de 1974. p. 5. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00367005.pdf>.

¹⁶⁹ Cfr. “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. Diario Oficial. Tomo CCCXXXIX. Número 42. México. 29 de diciembre de 1976. pp. 2-4. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00370002.pdf>.

capital del país bajo una subordinación y rendición de cuentas de su actuación en forma limitada.

Bajo este contexto, el primer numeral de nuestro capítulo se circunscribe en el ámbito local del Distrito Federal donde su administración pública en su parte centralizada está conformada por dependencias y por Órganos Político Administrativos en las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal ¹⁷⁰ adscritos a la Secretaría de Gobierno ¹⁷¹.

Debemos dejar en claro que las dependencias guardan diferencias con las delegaciones políticas del Distrito Federal debido a que las segundas tienen como punto distintivo tratarse de órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno ¹⁷² y de gestión, dotados de atribuciones de decisión y de ejecución ¹⁷³, además que sus titulares son elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto ¹⁷⁴; en cambio, los titulares de las dependencias son nombrados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a excepción del Secretario de Seguridad Pública ¹⁷⁵.

Las reformas constitucionales que dieron origen a los órganos de gobierno locales en la capital del país así como las diferencias anotadas en el párrafo precedente, implicaron que el Departamento del Distrito Federal dejara de existir como dependencia de la administración pública federal

¹⁷⁰ Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Artículos 2o., 5o. y 10. Ob. Cit. pp. 1, 2, 5 y 6.

¹⁷¹ Cfr. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Artículo 7o., fracción I. Ob. Cit. p. 2.

¹⁷² Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Artículo 2o. Ob. Cit. p. 1.

¹⁷³ Cfr. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Artículo 3o., fracción III. Ob. Cit. p. 1.

¹⁷⁴ Cfr. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Artículo 105. Ob. Cit. p. 32.

¹⁷⁵ Cfr. Ibidem. Artículos 34 y 67, fracción V. Ob. Cit. pp. 9 y 22.

centralizada y nos llevan a la confusión respecto a que se debe considerar como dependencia en el Gobierno del Distrito Federal para efectos de los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; es decir, si la relación laboral se establece entre el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los trabajadores al servicio de cualquier dependencia o delegación política del Distrito Federal, o bien, si esa relación laboral se entiende establecida entre los titulares de las dependencias o de los Órganos Político Administrativos del Distrito Federal con los trabajadores a su servicio.

Sobre el particular, toda relación de trabajo burocrático conlleva inmersa factores directos e indirectos que inciden en la vinculación del Patrón-Estado con sus trabajadores; los que se desprenden de las garantías sociales contenidas en el artículo 123, Apartado "B", constitucional y su ley reglamentaria conocida también como ley burocrática, traducidos en derechos y obligaciones recíprocos.

En este sentido, para que exista una prestación de servicios de manera personal y subordinada a cambio de una remuneración es necesario que primero surja el nexo jurídico que lo formalice; posteriormente, durante el tiempo en que subsista la relación laboral existirán prestaciones del orden económico y no económico a favor de los empleados, algunas de ellas derivadas de un entorno colectivo en lugar del individual; finalmente, se llega a la terminación de ese vínculo por diversas causas. En todo este tiempo surgen y se desarrollan múltiples actividades por parte del Patrón-Estado que a continuación estudiaremos.

4.1.1. Contratación de personal.

El primer factor a considerar en toda relación laboral es el referente a la contratación del personal, tarea que involucra como aspecto fundamental que el aspirante cubra una serie de requisitos que estipule la dependencia, según lo dispone el artículo 62, párrafo último, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los numerales 1.3.4 y 1.3.7 de la *Circular Uno 2007* y de la *Circular Uno Bis 2007*, aplicables a las dependencias y órganos político administrativos, respectivamente, prevén los requisitos específicos que deben cumplir los aspirantes:

- 1) Si se encuentra jubilado o pensionado por cualquiera de las instituciones públicas de seguridad social, deberá acreditar el aviso para la suspensión temporal del pago de la pensión a que se refieren los artículos 47 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 114 de la Ley del Seguro Social¹⁷⁶;
- 2) En caso que hubiera sostenido una relación laboral anterior dentro del Gobierno del Distrito Federal, no debió haber optado por incorporarse a algún Programa de Retiro con apoyo económico a la conclusión de la misma;
- 3) Presentar lo siguiente, so pena de no ser contratado:
 - a) Formato de solicitud de empleo totalmente requisitado;
 - b) Copia certificada del acta de nacimiento;
 - c) Curriculum Vitae, para el caso de personal de estructura;
 - d) Copia de Identificación Oficial: Credencial para Votar; Pasaporte vigente; ó Cédula Profesional;

¹⁷⁶ La suspensión de pago de la pensión por contar con un trabajo remunerado se encuentra dirigida a la obtenida por invalidez e incapacidad total; en el primer caso para la Ley del Seguro Social y en ambos casos acorde con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; es decir, los pensionados bajo los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez no encuadran en esta hipótesis.

- e) Copia del documento en donde conste la clave del Registro Federal de Contribuyentes (R.F.C.);
- f) Copia del documento en donde conste la Clave Única de Registro de Población (C.U.R.P.);
- g) Copia del documento que acredite el nivel máximo de estudios;
- h) Copia del comprobante de domicilio;
- i) Dos fotografías tamaño infantil de frente;
- j) Escrito en el que manifieste bajo protesta de decir verdad, que no tiene otro empleo en el Gobierno del Distrito Federal y que no tiene celebrado contrato alguno como prestador de servicios con el mismo Gobierno del Distrito Federal;
- k) Escrito en el que manifieste que da su autorización para que el área de Recursos Humanos consulte en la Contraloría General del Distrito Federal, si se encuentra inhabilitado para ocupar un empleo o cargo en el servicio público;
- l) Constancia de remuneraciones cubiertas y retenciones efectuadas emitida por otro patrón;
- m) Manifestación por escrito, si tiene un empleo fuera de la Administración Pública del Distrito Federal y si en dicho empleo se aplica el Crédito al Salario que establece la Ley del Impuesto Sobre la Renta; y
- n) Manifestación del empleado de no haber sido sujeto de jubilación mediante incorporación a programas de retiro con apoyo económico.

Asimismo, las circulares citadas en sus numerales 1.3.1 prohíben a las dependencias y delegaciones establecer una relación laboral con el personal técnico-operativo y de estructura ¹⁷⁷ hasta en tanto no cuenten con el dictamen autorizado de la Oficialía Mayor. Esta disposición presenta

¹⁷⁷ La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 4o. clasifica a los trabajadores en dos grupos: “base” y “confianza”; por su parte, el Catálogo Institucional de Puestos General del Gobierno del Distrito Federal los clasifica como “técnico operativos” y “servidores públicos superiores, mandos medios, líderes coordinadores y enlaces”; a los primeros los subdivide en los grupos de “base” y “confianza”, y los segundos no especifica, aunque por la denominación de cada uno de los puestos se entienden referidos al grupo de “confianza”.

confusión con los artículos 117, fracción IX, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 39, fracción LXXVIII, que otorgan a los jefes delegacionales la facultad de designar a sus subalternos, en especial los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, y el artículo 5o., fracción IV del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal que permite a los titulares de las dependencias nombrar al personal adscrito a cada una de ellas.

Para aclarar esta confusión debemos remitirnos a la etimología de la palabra circular que proviene del latín “*circularis*” y quiere decir “*perteneciente al círculo*”; por lo que la entendemos como la “*Orden que una autoridad superior dirige a todos o gran parte de sus subalternos*”¹⁷⁸.

A su vez, la doctrina la define como:

*“...el documento interno, por el cual se transmiten orientaciones, aclaraciones, información o interpretación legal o reglamentaria del funcionario jerárquicamente superior a los subordinados...”*¹⁷⁹.

Igualmente la considera como:

*“...el acto administrativo de orden interno (secretarías y departamentos administrativos de la administración pública), mediante la cual se transmiten orientaciones, aclaraciones, información o interpretación legal o reglamentaria del funcionario jerárquicamente superior a sus subordinados, en relación con las conductas a seguir a ciertas funciones o servicios”*¹⁸⁰.

¹⁷⁸ LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. Tratado de la Facultad Reglamentaria. Porrúa. México. 2007. p. 262.

¹⁷⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2o. Cursos. Ob. Cit. p. 317.

¹⁸⁰ LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. Tratado de la Facultad Reglamentaria. Ob. Cit. pp. 262 y 263.

Para el Poder Judicial de la Federación las circulares constituyen:

“...comunicaciones internas de la administración pública, expedidas por autoridades superiores con el objeto de dar a conocer a sus inferiores instrucciones, órdenes, avisos o la interpretación de disposiciones legales, pero no para crear obligaciones o imponer restricciones a los gobernados...”¹⁸¹.

Por tanto, afirmamos que la Circular Uno y Circular Uno Bis mencionadas en líneas precedentes, fueron emitidas por el Oficial Mayor como auxiliar del Jefe de Gobierno en materia de administración de personal ¹⁸² con la finalidad de dar instrucciones a las dependencias y delegaciones de la administración pública centralizada respecto de los lineamientos a seguir previos al ejercicio de la facultad que les confieren los artículos 117, fracción IX, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 5o., fracción IV del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Así, estamos ante una facultad relativa de designación de los titulares de las delegaciones y dependencias, toda vez que la autonomía funcional en acciones de gobierno y de gestión, y las atribuciones de decisión y ejecución con que cuentan los órganos político administrativos desconcentrados no comprenden la contratación de su personal, porque al igual que las dependencias, se encuentran supeditados a las disposiciones de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal que también es una dependencia de la administración pública centralizada.

¹⁸¹ Octava Época, No. Registro: 223,172, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, VII, Abril de 1991, Materia(s): Administrativa, Página: 155.

¹⁸² Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Artículos 15, fracción XIV, y 33, fracción XI. Ob. Cit. pp. 14, 15, 30 y 31; y Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Artículo 27, fracción II. Ob. Cit. p. 12.

En este sentido, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 1o. y 62 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 7o., 8o., fracción II, 12, fracción III, 13, 52, 87, 104 y 117, fracción IX, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2o., 3o., fracciones I y III, 5o., 10, 12, 15, fracción XIV, 16, fracción IV, 33, fracción XI, 37 y 39, fracción LXXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 3o., fracción III, 5o., fracción IV, 14, 27, fracción II, y 120 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, así como los numerales 1.3.1, 1.3.4 y 1.3.7 de la Circular Uno y Circular Uno Bis, podemos precisar lo siguiente:

- 1) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es de observancia obligatoria para los titulares y trabajadores del Gobierno del Distrito Federal;
- 2) El Jefe de Gobierno tiene a su cargo el órgano ejecutivo local, y por consiguiente a la administración pública centralizada;
- 3) La administración pública centralizada la componen 21 dependencias y 16 delegaciones;
- 4) El Jefe de Gobierno se auxilia en el ejercicio de sus atribuciones con la Oficialía Mayor para el despacho de la materia relativa a la administración de personal;
- 5) Los titulares de las dependencias y órganos político administrativos cuentan con la facultad de designación y nombramiento de su personal;
- 6) La dependencia en la cual prestará sus servicios el aspirante es la encargada de establecer los requisitos para su ingreso;
- 7) La Oficialía Mayor establece los requisitos que los candidatos deben cubrir para ocupar las plazas vacantes en cada una de las dependencias y delegaciones;
- 8) El incumplimiento de los requisitos fijados por la Oficialía Mayor impiden la contratación de los candidatos;
- 9) Los aspirantes no prestarán el servicio a la Oficialía Mayor, sino a las dependencias y delegaciones; y
- 10) El establecimiento de las relaciones laborales en las dependencias y delegaciones para cubrir plazas de personal

técnico operativo y de estructura, está supeditado a que cuenten con el dictamen autorizado de la Oficialía Mayor.

Por consiguiente, atendiendo al factor de la contratación de personal afirmamos que la relación jurídica de trabajo en el órgano ejecutivo del Distrito Federal se entiende establecida entre el Jefe de Gobierno y los trabajadores al servicio de las dependencias y delegaciones que integran la administración pública centralizada, en términos de los artículos 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 13 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

4.1.2. Expedición del nombramiento.

Una vez que resulta procedente contratar al aspirante, se debe expedir el nombramiento, segundo factor objeto de estudio debido a que es el instrumento jurídico que formaliza la relación jurídico laboral con el titular de la dependencia en su calidad de representante del Patrón-Estado, en términos de los artículos 3o. y 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y 10 de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.

Primeramente señalaremos que los jefes delegacionales en términos de los artículos 117, fracción IX, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 39, fracción, LXXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; y los titulares de las dependencias por cuanto al artículo 5o., fracción IV, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; cuentan con la atribución para nombrar al personal de las áreas adscritas a ellos.

Sin embargo, existe una línea muy delgada entre la facultad de nombramiento y la facultad para expedir el nombramiento, lo que se presta a confusión toda vez que la primera se refiere a la designación que se hace del empleado generalmente de forma verbal, y en ocasiones de manera escrita; por la segunda entendemos la acción de materializar esa designación para que produzca efectos jurídicos mediante la emisión del documento previsto en la ley que formaliza la relación laboral, el cual resulta equiparable a un contrato individual de trabajo que debe ser expedido por un funcionario facultado legalmente para esos efectos; características que vimos en el numeral 1.5. de nuestro capítulo 1.

Para mayor claridad, debemos puntualizar que la designación por escrito del trabajador no puede confundirse con el nombramiento a que alude el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que éste último debe contener los requisitos mencionados en el artículo 15 de la misma disposición legal; y en el ejercicio de la facultad de nombramiento los titulares de las dependencias y delegaciones en ningún momento cubren dichos requisitos.

La facultad para expedir los nombramientos del personal de la Administración Pública del Distrito Federal recae en la Oficialía Mayor, en términos del artículo 33, fracción XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Tratándose de los trabajadores de base, por disposición del artículo 12 de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal ejerce esta potestad a través de su Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal.

Respecto a los trabajadores de confianza traslada esta atribución y responsabilidad a los titulares de las dependencias y delegaciones bajo los

numerales 1.3.11 de la *Circular Uno 2007* y de la *Circular Uno Bis 2007*, respectivamente; adicionalmente, en el caso de las dependencias exige a sus titulares que cuenten con una evaluación del Centro de Control de Confianza para Funcionarios Públicos antes de expedir el nombramiento.

No obstante, acorde con los artículos 5o., 6o., fracción III, y 46 de la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, esta delegación de facultades se encuentra limitada a los puestos superiores al de Director de Área, toda vez a partir de este puesto y en forma descendente, incluyendo los de Subdirector de Área, Jefe de Unidad Departamental, Enlace y Líder Coordinador de Proyecto, la expedición del nombramiento corresponde de forma exclusiva al Oficial Mayor ¹⁸³, quedando excluidos de esta disposición los que integran la estructura orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En este sentido, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 1o., 3o., 12, 15 y 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 7o., 8o., fracción II, 12, fracción III, 13, 52, 87, 104 y 117, fracción IX, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2o., 3o., fracciones I y III, 5o., 10, 12, 15, fracción XIV, 16, fracción IV, 33, fracción XVII, 37 y 39, fracción LXXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 1o., 5o., 6o., fracción III, 46 y 75 de la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, 3o., fracción III,

¹⁸³ El artículo 46 a que nos referimos dispone que este nombramiento es distinto del que se expide para efectos laborales, lo que resulta confuso porque en su artículo 75 contempla diversos derechos laborales a favor de estos empleados, concediéndoles incluso estabilidad en el empleo de que gozan los trabajadores de base y de la cual son excluidos en términos de los artículos 6o. y 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En el caso de que el nombramiento se considere para efectos de una relación administrativa, basta recordar que se trata de empleados y por ese simple hecho la relación que se entabla es estrictamente laboral.

5o., fracción IV, 7o., fracción XIII, numeral 1, 14, 27, fracciones I BIS y III, y 120 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 2o., 5o., fracción I, y párrafo último, 10, 11 y 12 de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, así como los numerales 1.3.11 de la Circular Uno y Circular Uno Bis, podemos precisar lo siguiente:

- 1) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es de observancia obligatoria para los titulares y trabajadores del Gobierno del Distrito Federal;
- 2) Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal son obligatorias para el Jefe de Gobierno, sus funcionarios y sus trabajadores de base pertenecientes al Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal;
- 3) El Jefe de Gobierno tiene a su cargo el órgano ejecutivo local, y por consiguiente a la administración pública centralizada;
- 4) La administración pública centralizada la componen 21 dependencias y 16 delegaciones;
- 5) Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal son aplicables a la administración pública centralizada, con excepción de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- 6) El Jefe de Gobierno se auxilia en el ejercicio de sus atribuciones con la Oficialía Mayor para el despacho de la materia relativa a la administración de personal;
- 7) La designación y nombramiento del personal es diferente a la expedición del nombramiento;
- 8) Los titulares de las dependencias y órganos político administrativos cuentan por disposición de la ley con la facultad de designación y nombramiento de su personal de estructura;
- 9) El nombramiento es el instrumento jurídico que formaliza la relación laboral y debe ser expedido por funcionario facultado;
- 10) Por disposición legal, el nombramiento debe contener una serie de requisitos que no incluyen las designaciones y nombramientos formulados por los titulares de las dependencias y delegaciones.

- 11) La Oficialía Mayor tiene la facultad para expedir el nombramiento de los trabajadores de la Administración Pública del Distrito Federal;
- 12) La Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal de la Oficialía Mayor, es la encargada de expedir el nombramiento de los trabajadores de base;
- 13) La Oficialía Mayor es la encargada de expedir el nombramiento de los trabajadores de confianza por cuanto a los puestos de Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Unidad Departamental, Enlace y Líder Coordinador de Proyecto, con excepción de los pertenecientes a la Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- 14) Los titulares de las dependencias y órganos político administrativos cuentan por delegación de atribuciones de la Oficialía Mayor, con la facultad para expedir el nombramiento de su personal de confianza superior al de Director de Área; y
- 15) En el ejercicio de esta facultad delegada, los titulares de las dependencias adicionalmente deberán contar previamente con la evaluación del Centro de Control de Confianza para Funcionarios Públicos.

Por consiguiente, atendiendo al factor de la expedición del nombramiento afirmamos que la relación jurídica de trabajo en el órgano ejecutivo del Distrito Federal se entiende establecida entre el Jefe de Gobierno y los trabajadores al servicio de las dependencias y delegaciones que integran la administración pública centralizada, incluyendo a los de confianza por cuanto a los puestos de Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Unidad Departamental, Enlace y Líder Coordinador de Proyecto, en términos de los artículos 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 13 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2o. de la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal y 3o. de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, la relación laboral se entabla entre los titulares de las dependencias y delegaciones con los trabajadores de confianza adscritos a cada una de ellas tratándose de puestos superiores al de Director de Área; excepción de la Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en la que se da con la totalidad de los trabajadores de confianza.

4.1.3. Readscripción de personal.

Durante el desarrollo de la relación laboral se presenta la necesidad de readscribir al personal en las diferentes áreas que integran las dependencias y delegaciones con la finalidad de mejorar las tareas encomendadas tendiente al cumplimiento de su cometido que trascenderá de forma directa o indirecta a la población; por lo que resulta necesario entrar al estudio de este tercer factor.

Los titulares de las “*secretarías*” cuentan con la atribución para cambiar de adscripción a los trabajadores entre las unidades administrativas y unidades de apoyo técnico-operativo que de ellos dependen¹⁸⁴, es decir, en aquellas identificadas como órganos político administrativos, subsecretarías, direcciones generales, direcciones de área, subdirecciones, jefaturas de unidad departamental, de oficina, de sección y de mesa; acorde con lo dispuesto en el artículo 26, fracción IX, en relación con el artículo 3o.,

¹⁸⁴ Es menester aclarar que se menciona expresamente la palabra “secretarías”, por lo que quedan excluidas de esta atribución la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal, y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales; en caso contrario, se debió precisar la palabra “dependencias”.

fracciones I y II, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Como acabamos de ver, esta atribución es facultad exclusiva de los titulares de las secretarías sin que los jefes delegacionales cuenten con tal prerrogativa, toda vez que los órganos político administrativos son unidades administrativas adscritas a la Secretaría de Gobierno ¹⁸⁵, cuyo titular puede readscribir a los trabajadores que laboran en las delegaciones y sus áreas internas.

Por su parte, el artículo 77, fracción XX, de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal obliga al Jefe de Gobierno a cambiar de adscripción a sus empleados de conformidad con el artículo 16, fracciones I, II, III y IV, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, disposición que regula el traslado del trabajador de una población a otra, no obstante, su referencia la entendemos por cuanto a las causas que deben sustentar la readscripción, a saber:

“Artículo 16.- ...

Solamente se podrá ordenar el traslado de un trabajador por las siguientes causas:

I.- Por reorganización o necesidades del servicio debidamente justificadas;

II.- Por desaparición del centro de trabajo;

III.- Por permuta debidamente autorizada; y

IV.- Por fallo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje”.

Asimismo, el artículo 81, fracción VIII, incisos a), b), c), d), e), y párrafo último, de las mismas condiciones generales de trabajo prevé

¹⁸⁵ Cfr. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Artículos 3o., fracción I, y 7o., fracción I, párrafo penúltimo. Ob. Cit. pp. 1 y 2.

también causales para proceder al cambio de adscripción en ejercicio de un derecho de los propios trabajadores, las que consisten en:

“Artículo 81.- *Son derechos de los trabajadores: ...*

Fracción VIII. *Cambiar de adscripción;*

a) *Por permuta en los términos del Reglamento de Escalafón;*

b) *Por razones de salud en los términos de estas Condiciones y de la Ley del ISSSTE;*

c) *Por reorganización de los servicios, en los términos de estas Condiciones;*

d) *Por desaparición del centro de trabajo; y*

e) *A solicitud del trabajador por así convenir a sus intereses.*

En los casos previstos en los incisos c), d) y e) debe justificarse la necesidad del cambio del trabajador, dándose intervención previa al Sindicato”.

Los trabajadores de confianza que ocupan puestos de Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Unidad Departamental, Enlace y Líder Coordinador de Proyecto en la administración pública centralizada, con excepción de los pertenecientes a la Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, también tienen reconocido el derecho para cambiar de adscripción en áreas diferentes de la administración pública, como lo dispone el artículo 75, fracción VII, en relación con los artículos 5o. y 6o., fracción III, de la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.

Por otra parte, los numerales 1.6.1, 1.6.5, 1.6.6, 1.6.8 y 1.6.10 de la *Circular Uno 2007* y de la *Circular Uno Bis 2007*, se refieren a la readscripción del personal de las dependencias y delegaciones, respectivamente, en los siguientes términos:

Circular Uno	Circular Uno Bis
<p>1.6.1 Las modalidades de readscripción de personal se clasifican en:</p> <p>a) Individual,</p> <p>b) Masiva</p> <p>c) Reubicaciones Internas, por cambios de adscripción del personal que se dan dentro de las dependencias, o bien, por nuevas Claves de Adscripción.</p>	<p>1.6.1 Las modalidades de readscripción de personal se clasifican en:</p> <p>a) Individual;</p> <p>b) Masiva , y</p> <p>c) Reubicaciones Internas, por cambios de adscripción del personal que se dan dentro de las delegaciones, o bien, por nuevas Claves de Adscripción.</p>
<p>1.6.5 El área de origen solicitará autorización de la readscripción del trabajador a la DGADP, anexando para ello el oficio de aceptación o petición del área solicitante y copia del último recibo de pago del trabajador.</p>	<p>1.6.5 El Área de origen solicitará autorización de la readscripción del trabajador a la DGADDP, anexando para ello el oficio de aceptación o petición del área solicitante y copia del último recibo de pago del trabajador.</p>
<p>1.6.6 La DGADP analizará la petición de readscripción y conforme a la normatividad aplicable procederá a emitir el oficio correspondiente, autorizando o negando el cambio de adscripción del trabajador.</p>	<p>1.6.6 La DGADDP analizará la petición de readscripción y conforme a la normatividad aplicable, procederá a emitir el oficio correspondiente, autorizando o negando el cambio de adscripción del trabajador.</p>
<p>1.6.8 La DGADP, notificará al Área de origen del trabajador, el lugar de la nueva adscripción para que ésta efectúe el envío del expediente del trabajador y realice la transferencia presupuestal de los recursos inherentes a la plaza.</p>	<p>1.6.8 La DGADDP, notificará al Área de origen del trabajador, el lugar de la nueva adscripción para que ésta efectúe el envío del expediente del trabajador y realice la transferencia presupuestal de los recursos inherentes a la plaza.</p>
<p>1.6.10 Cada Dependencia podrá realizar reubicaciones de personal dentro de la misma. Dichos cambios se deberán comunicar a la DGADP para su aplicación en el SIDEN, de acuerdo con el calendario emitido para tal efecto.</p>	<p>1.6.10 Cada Delegación podrá realizar reubicaciones de personal dentro de la misma. Dichos cambios se deberán comunicar a la DGADDP para su aplicación en el SIDEN, de acuerdo con el calendario emitido para tal efecto.</p>

Con ello contempla 3 tipos de readscripciones: la individual y la masiva entre dependencias o delegaciones son 2 tipos que deben ser

autorizadas por la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal de la Oficialía Mayor; el tercer tipo se refiere a los cambios de adscripción interna en las propias dependencias o delegaciones, otorgándole a las últimas una atribución que se encontraba reservada al Secretario de Gobierno.

En este sentido, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 1o. y 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 7o., 8o., fracción II, 12, fracción III, 13, 52, 87 y 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2o., 3o., fracciones I y III, 5o., 10, 12, 15, fracción XIV, 16, fracción IV, 33, fracción II, y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 1o., 5o., 6o., fracción III, y 75, fracción VII, de la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, 3o., fracción III, 7o., fracción XIII, numeral 1, 14, 26, fracción IX, 27, fracciones II y III, y 120 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 2o., 5o., fracción I, y párrafo último, 77, fracción XX, y 81, fracción VIII, incisos a), b), c), d), e), y párrafo último, de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, así como los numerales 1.6.1, 1.6.5, 1.6.6, 1.6.8 y 1.6.10 de la Circular Uno y Circular Uno Bis, podemos precisar lo siguiente:

- 1) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es de observancia obligatoria para los titulares y trabajadores del Gobierno del Distrito Federal;
- 2) Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, son obligatorias para el Jefe de Gobierno, sus funcionarios y sus trabajadores de base pertenecientes al Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal.
- 3) El Jefe de Gobierno tiene a su cargo el órgano ejecutivo local, y por consiguiente a la administración pública centralizada;

- 4) La administración pública centralizada la componen 21 dependencias y 16 delegaciones;
- 5) Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal son aplicables a la administración pública centralizada, con excepción de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- 6) El Jefe de Gobierno se auxilia en el ejercicio de sus atribuciones con la Oficialía Mayor para el despacho de la materia relativa a la administración de personal;
- 7) La readscripción del personal resulta de una obligación del Jefe de Gobierno, o del ejercicio de un derecho de los trabajadores de base y de confianza, estos últimos por cuanto a los puestos de Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Unidad Departamental, Enlace y Líder Coordinador de Proyecto;
- 8) El cambio de adscripción de personal es de 3 tipos: individual y masiva entre dependencias o delegaciones, e interna;
- 9) Las readscripciones individuales y masivas requieren de la autorización de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal de la Oficialía Mayor; y
- 10) La readscripción interna es facultad de los titulares de las dependencias y delegaciones.

Por consiguiente, atendiendo al factor de la readscripción afirmamos que la relación jurídica de trabajo en el órgano ejecutivo del Distrito Federal se entiende establecida entre el Jefe de Gobierno y los trabajadores al servicio de las dependencias y delegaciones que integran la administración pública centralizada, en términos de los artículos 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 13 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2o. de la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal y 3o. de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.

4.1.4. Sistema escalafonario.

La necesidad del trabajador de ascender de puesto para mejorar su situación económica y calidad de vida se traduce en un derecho social reconocido en nuestra Carta Magna, convirtiéndolo en el cuarto factor para nuestro trabajo porque constituye un vínculo directo en el establecimiento de la relación laboral.

El artículo 123, Apartado “B”, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el derecho de escalafón de los trabajadores para su ascenso; lo que es retomado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al establecer en su artículo 43, fracción I, la obligación del titular de la dependencia para preferir a los trabajadores que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón; y en su Título Tercero “Del Escalafón” sienta las reglas básicas sobre las cuales debe operar este sistema; el artículo 81, fracción IV, de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal concede a los trabajadores el derecho de participar en los concursos escalafonarios; y los numerales 1.3.8 de la *Circular Uno 2007* y de la *Circular Uno Bis 2007* establecen que el proceso de ocupación de una plaza de base en las dependencias y delegaciones debe sujetarse forzosamente a la aplicación del sistema escalafonario.

El Oficial Mayor y el Presidente de Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal procedieron a expedir el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de Base de la Administración Pública del Distrito Federal atendiendo a lo dispuesto por los artículos 47 y 49 de la ley burocrática, en el sentido que debe existir un sistema organizado para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores regulado bajo un

reglamento formulado de común acuerdo entre el titular de la dependencia y el sindicato respectivo.

La existencia de la Comisión Mixta de Escalafón en el Gobierno del Distrito Federal integrada por los representantes propuestos por el Oficial Mayor y su Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, así como por el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, tiene sustento en los artículos 54 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 33, fracción XIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 98, fracción XXVII, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y 20 del Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de Base de la Administración Pública del Distrito Federal.

En términos de los artículos 19, fracción VI, 30, fracción I, 33, fracciones II, IV, VII y VIII, 35 y 36 del reglamento de escalafón multicitado, en relación con los preceptos 56 y 58 de la ley burocrática, la Comisión Mixta de Escalafón del Gobierno del Distrito Federal cuenta con organismos auxiliares denominados Subcomisiones Mixtas de Escalafón integrados por representantes patronales designados por los titulares de las dependencias y delegaciones; estas Subcomisiones se encargan de autorizar las convocatorias, recibir las solicitudes de los trabajadores de inscripción a los concursos, publicar el resultado y recibir las inconformidades para enviarlas a la Comisión Mixta de Escalafón; instancia que funge como supervisora de los procesos escalafonarios aludidos.

De forma adicional, en términos del artículo 27, fracción V, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal el

Oficial Mayor tiene la atribución de mantener actualizado el escalafón, vigilar y difundir sus movimientos y procesos.

Al estar consagrado constitucionalmente el derecho de ascenso por medio del escalafón, entendemos que abarca tanto a los trabajadores de base como los de confianza, más aún cuando para estos últimos el artículo 123, Apartado "B", fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que disfrutarán de las medidas protectoras al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, sin que establezca restricción o limitación alguna para el resto de los derechos tutelados en el mismo Apartado "B".

Lo anterior se confirma cuando los artículos 55, 57, 66, 68, 69 y 75, fracción II, de la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal establecen y regulan el derecho de promoción y ascenso de los trabajadores de confianza comprendidos en los puestos de Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Unidad Departamental, Enlace y Líder Coordinador de Proyecto, con excepción de los pertenecientes a la Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En este sentido, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 123, Apartado "B", fracciones VIII y XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o., 43, fracción I, 47, 49, 54, 56, 58 y 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 7o., 8o., fracción II, 12, fracción III, 13, 52, 87 y 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2o., 3o., fracciones I y III, 5o., 10, 12, 15, fracción XIV, 16, fracción IV, 33, fracciones II, XI y XIV, y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 1o., 5o., 6o., fracción III, 55, 57, 66, 68, 69 y 75,

fracción II, de la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, 3o., fracción III, 7o., fracción XIII, numeral 1, 14, 27, fracciones II, III y V, 98, fracción XXVII, y 120 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 2o., 3o., 4o., fracción I, 19, fracciones II y VI, 20, 30, fracción I, 33, fracciones II, IV, VII y VIII, 35 y 36 del Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de Base de la Administración Pública del Distrito Federal, 2o., 5o., fracción I, y último párrafo, y 81, fracción IV, de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, así como los numerales 1.3.8 de la Circular Uno y Circular Uno Bis, podemos precisar lo siguiente:

- 1) El ascenso de los trabajadores es una garantía constitucional;
- 2) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es de observancia obligatoria para los titulares y trabajadores del Gobierno del Distrito Federal;
- 3) Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, son obligatorias para el Jefe de Gobierno, sus funcionarios y sus trabajadores de base pertenecientes al Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal.
- 4) El Jefe de Gobierno tiene a su cargo el órgano ejecutivo local, y por consiguiente a la administración pública centralizada;
- 5) La administración pública centralizada la componen 21 dependencias y 16 delegaciones;
- 6) Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal son aplicables a la administración pública centralizada, con excepción de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- 7) El titular de cada dependencia de común acuerdo con el sindicato respectivo, formularán el reglamento de escalafón.
- 8) El Jefe de Gobierno se auxilia en el ejercicio de sus atribuciones con la Oficialía Mayor para el despacho de la materia relativa a la administración y desarrollo de personal;
- 9) El Oficial Mayor es el encargado de vigilar que se cumpla con los procesos escalafonarios, así como difundir sus movimientos y procesos;

- 10) El Oficial Mayor en conjunto con el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, expidieron el reglamento de escalafón aplicable en la administración pública centralizada;
- 11) La Comisión Mixta de Escalafón del Gobierno del Distrito Federal fue constituida para ejercer sus funciones en la administración pública centralizada;
- 12) La Comisión Mixta de Escalafón del Gobierno del Distrito Federal cuenta con órganos auxiliares denominados Subcomisiones Mixtas de Escalafón, integrados por representantes patronales designados por los titulares de las dependencias y delegaciones;
- 13) Las plazas de base no pueden ocuparse sin mediar un proceso escalafonario; y
- 14) Los trabajadores de confianza comprendidos en los puestos de Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Unidad Departamental, Enlace y Líder Coordinador de Proyecto, con excepción de los pertenecientes a la Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, gozan de un sistema de promoción y ascenso.

Por consiguiente, atendiendo al factor del sistema escalafonario afirmamos que la relación jurídica de trabajo en el órgano ejecutivo del Distrito Federal se entiende establecida entre el Jefe de Gobierno y los trabajadores al servicio de las dependencias y delegaciones que integran la administración pública centralizada, incluyendo a los de confianza respecto de los puestos de Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Unidad Departamental, Enlace y Líder Coordinador de Proyecto, con excepción de los pertenecientes a la Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en términos de los artículos 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 13 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2o. de la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal y 3o. de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, la relación laboral se entabla entre los titulares de las dependencias y delegaciones con los trabajadores de confianza adscritos a cada una de ellas tratándose de puestos superiores al de Director de Área; excepción de la Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en la que se da con la totalidad de los trabajadores de confianza.

4.1.5. Fijación de las Condiciones Generales de Trabajo.

Como lo mencionamos en el último párrafo del primer numeral de este capítulo intitulado “4.1. Factores a considerar en la relación jurídico laboral en la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal”, existen prestaciones del orden económico y no económico a favor de los empleados derivadas de un entorno colectivo.

En este rubro se enmarca el quinto factor objeto de estudio que constituyen las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, expedidas por el Oficial Mayor y el Director General de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno del Distrito Federal así como por el Presidente y el Secretario de Coordinación de las Condiciones Generales de Trabajo del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, en concordancia con el artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Oficialía Mayor y su Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal se encuentran facultadas para expedirlas, siendo apoyadas en la revisión de las modificaciones jurídicas por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la Dirección General Jurídica y de Estudios

Legislativos, y la Comisión de Estudios Jurídicos, según lo disponen los artículos 33, fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de Distrito Federal, 29, fracción XIII, 98, fracción XXVIII, 114, fracción XXV, y 115, fracción IX, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Estas condiciones generales de trabajo son aplicables a las dependencias y delegaciones de la administración pública centralizada con excepción de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como se desprende de sus artículos 1o., 5o., fracción I, y último párrafo, y 6o.; incluso, en su artículo cuarto transitorio establecen que se creará un capítulo especial para las Secretarías de Salud y de Finanzas.

Los numerales 3.1.1. de la *Circular Uno 2007* y de la *Circular Uno Bis 2007*, confirman que la relación laboral establecida entre los trabajadores de base y el Gobierno del Distrito Federal se rige por las condiciones generales de trabajo multicitadas, que las dependencias y delegaciones deben procurar la atención a los asuntos que les plantee el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, y para el caso de no poder resolverlos, la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal expondrá la opinión correspondiente o expresará las instrucciones del caso.

Tocante a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el artículo 24, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal establece como facultad indelegable de su titular el definir las condiciones generales de trabajo de su personal.

En este sentido, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 1o. y 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 7o., 8o., fracción

II, 12, fracción III, 13, 52, 87 y 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2o., 3o., fracciones I y III, 5o., 10, 12, 15, fracciones XIV y XVI, 16, fracción IV, 33, fracciones II y XVI, y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 24, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 3o., fracción III, 7o., fracciones XIII, numeral 1, y XV, numeral 1, 14, 27, fracción II, 29, fracción XIII, 98, fracción XXVIII, 114, fracción XXV, 115, fracción IX, y 120 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 2o., 5o., fracción I, y último párrafo, 6o., y transitorio cuarto de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, así como los numerales 3.1.1 de la Circular Uno y Circular Uno Bis, podemos precisar lo siguiente:

- 1) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es de observancia obligatoria para los titulares y trabajadores del Gobierno del Distrito Federal;
- 2) Las condiciones generales de trabajo son fijadas por el titular de la dependencia;
- 3) El Jefe de Gobierno tiene a su cargo el órgano ejecutivo local, y por consiguiente a la administración pública centralizada;
- 4) La administración pública centralizada la componen 21 dependencias y 16 delegaciones;
- 5) El Jefe de Gobierno se auxilia en el ejercicio de sus atribuciones con la Oficialía Mayor para el despacho de la materia relativa a la administración y desarrollo de personal;
- 6) La Consejería Jurídica y de Servicios Legales, en conjunto con su Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, y la Comisión de Estudios Jurídicos, apoyan en la revisión de las modificaciones jurídicas de las condiciones generales de trabajo;
- 7) El Oficial Mayor y su Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal fijan las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal;
- 8) Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal son obligatorias para el Jefe de Gobierno, sus

funcionarios y sus trabajadores de base pertenecientes al Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal;

- 9) Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal son aplicables a la administración pública centralizada, con excepción de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- 10) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal fija las condiciones generales de trabajo del personal de base adscrito a su dependencia;
- 11) Las dependencias y delegaciones deben procurar la atención de los asuntos que les plantee el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal; y
- 12) En caso de que las dependencias y delegaciones no puedan resolver estos asuntos, la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal emitirá la opinión correspondiente o expresará las instrucciones del caso.

Por consiguiente, atendiendo al factor de la fijación de las condiciones generales de trabajo afirmamos que la relación jurídica de trabajo en el órgano ejecutivo del Distrito Federal se entiende establecida entre el Jefe de Gobierno y los trabajadores de base al servicio de las dependencias y delegaciones que integran la administración pública centralizada, con excepción de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, cuyo Titular es el responsable de la relación laboral con el personal de base de esa dependencia, en términos de los artículos 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 13 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 3o. de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, y numerales 3.1.1 de la Circular Uno y Circular Uno Bis.

4.1.6. Autorizaciones de licencias para el desempeño de comisiones sindicales.

En el apartado de derechos colectivos no económicos a favor de los trabajadores encontramos las licencias para el desempeño de comisión sindical, sexto factor de estudio para nuestro tema por la trascendencia en la relación laboral.

El artículo 43, fracción VIII, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, obliga al titular de la dependencia a conceder estas licencias a sus trabajadores en los términos de las condiciones generales de trabajo; por lo que el Titular del Gobierno del Distrito Federal las otorga con goce de sueldo, que en relación con el registro de asistencia representan falta justificada a las labores, acorde con los artículos 70, fracción II, 77, fracción XVII y 95 de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.

Para cumplir con esta obligación, la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal es la única facultada para autorizarlas, sea que los empleados presten sus servicios para las dependencias o las delegaciones, en términos de los numerales 3.1.4 de la *Circular Uno 2007* y de la *Circular Uno Bis 2007*, respectivamente.

No obstante, existe una práctica en la administración pública centralizada en la que funcionarios subalternos al Director General de Administración y Desarrollo de Personal conceden las autorizaciones relativas sin tener delegada esta facultad. A continuación presentamos su desarrollo en los meses de enero a noviembre del año 2009 de forma global

con base en información proporcionada por las diferentes dependencias y delegaciones en respuesta a solicitudes de información pública ¹⁸⁶:

A) Dependencias:

Denominación	Personal con comisión sindical
Secretaría de Finanzas; Oficialía Mayor; y Consejería Jurídica y de Servicios Legales.	No fue proporcionado el dato.
Secretaría de Educación; y Secretaría de Protección Civil.	Ningún empleado.
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	49 empleados.
Secretaría de Cultura; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades. Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretaría de Gobierno; Secretaría de Obras y Servicios; Secretaría de Salud; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo; Secretaría de Transportes y Vialidad; Secretaría de Turismo; Secretaría del Medio Ambiente; y Contraloría General del Distrito Federal.	326 empleados en su conjunto.

¹⁸⁶ Se realizó consulta directa a las dependencias y delegaciones mediante el sistema electrónico de solicitudes de información denominado Sistema Infomex del Distrito Federal (INFOMEXDF) bajo la modalidad de información pública en la dirección de internet <http://www.infomexdf.org.mx/InfomexDF/default.aspx>; siendo registrados y atendidos bajo los números de folio siguientes: 0101000113909; 0102000052209; 0103000052309; 0103500039409; 0104000078709; 0105000161009; 0105500083009; 0106000196209; 0107000112609; 0107500050609; 0108000221709; 0109000175609; 0110000139009; 0111000041809; 0112000139509; 0113000174709; 0113500059709; 0114000127009; 0114000130409; 0115000106609; 0116000111509; 0401000169309; 0402000148109; 0403000185709; 0404000121409; 0405000150509; 0406000160609; 0407000156809; 0408000151909; 0409000136909; 0410000123709; 0411000169609; 0412000162609; 0413000170609; 0414000157709; 0415000125709; y 0416000159009.

Denominación	Funcionario que autorizó las licencias
Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretaría de Finanzas; Secretaría de Obras y Servicios; Secretaría de Salud; Secretaría del Medio Ambiente; Oficialía Mayor; y Consejería Jurídica y de Servicios Legales.	Director General de Administración y Desarrollo de Personal.
Secretaría de Turismo; y Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.	Director General de Administración y Desarrollo de Personal; y Director de Relaciones Laborales.
Secretaría de Cultura; Secretaría de Gobierno; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Transportes y Vialidad; y Contraloría General del Distrito Federal.	Director de Relaciones Laborales.
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	Director General de Recursos Humanos.

Denominación	Organización sindical implicada
Secretaría de Finanzas.	No fue proporcionado el dato.
Secretaría de Cultura; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Obras y Servicios; Secretaría de Turismo; y Contraloría General del Distrito Federal.	Menciona la sección sindical, pero no el nombre de la organización a la que pertenecen.

Denominación	Organización sindical implicada
Secretaría de Gobierno; Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretaría de Salud; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Transportes y Vialidad; Secretaría del Medio Ambiente; Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo; Oficialía Mayor; y Consejería Jurídica y de Servicios Legales.	Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal.
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	Sindicato de Trabajadores Democráticos de la PGJDF; Sindicato Independiente de Trabajadores de la PGJDF; Sindicato Único de Trabajadores Democráticos de la PGJDF; y Sindicato de Trabajadores de la PGJDF.

B) Órganos Político Administrativos:

Demarcación Territorial	Personal con comisión sindical
Álvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez; Coyoacán; Cuajimalpa de Morelos; Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztacalco; Iztapalapa; La Magdalena Contreras; Miguel Hidalgo; Milpa Alta; Tláhuac; Tlalpan; Venustiano Carranza, y Xochimilco.	1228 empleados en su conjunto.

Demarcación Territorial	Funcionario que autorizó las licencias
Álvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez; Coyoacán; Gustavo A. Madero; Iztacalco; Miguel Hidalgo; Tláhuac; Venustiano Carranza, y Xochimilco.	Director General de Administración y Desarrollo de Personal.

Demarcación Territorial	Funcionario que autorizó las licencias
Cuajimalpa de Morelos; Cuauhtémoc; e Iztapalapa.	Director General de Administración y Desarrollo de Personal; y Director de Relaciones Laborales.
La Magdalena Contreras; y Tlalpan.	Director de Relaciones Laborales.
Milpa Alta.	Subdirector de Normatividad Laboral.

Demarcación Territorial	Organización sindical implicada
Benito Juárez.	No fue proporcionado el dato.
Milpa Alta; y Tláhuac.	Menciona la sección sindical, pero no el nombre de la organización a la que pertenecen.
Álvaro Obregón; Azcapotzalco; Coyoacán; Cuajimalpa de Morelos; Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztacalco; Iztapalapa; La Magdalena Contreras; Miguel Hidalgo; Tlalpan; Venustiano Carranza, y Xochimilco.	Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal.

Como podemos observar, existen dependencias y delegaciones que no precisaron el funcionario que otorgó las licencias ni la organización sindical a la que se encuentran agremiados los trabajadores que contaron con este beneficio; sin embargo, la Oficialía Mayor comunicó ¹⁸⁷ que fueron para trabajadores pertenecientes al Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal ¹⁸⁸, siendo autorizadas en su totalidad por el Director General de Administración y Desarrollo de Personal; esto último

¹⁸⁷ Oficio OM/DEIP/3027/2009 entregado vía el sistema electrónico de solicitudes de información denominado Sistema Infomex del Distrito Federal (INFOMEXDF) en la dirección de internet <http://www.infomexdf.org.mx/InfomexDF/default.aspx>; como respuesta al número de folio 0114000126909.

¹⁸⁸ Las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal fueron pactadas precisamente con esta organización sindical, como lo vimos en el numeral 4.1.5. de este capítulo.

incongruente con lo manifestado por algunas dependencias y delegaciones según lo acabamos de ver.

Considerando que las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal no son aplicables a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Director General de Recursos Humanos de esa dependencia autoriza las comisiones sindicales a su personal de base agremiado en 4 organizaciones sindicales.

En este sentido, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 1o., 43, fracción VIII, inciso a), y 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 7o., 8o., fracción II, 12, fracción III, 13, 52, 87 y 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2o., 3o., fracciones I y III, 5o., 10, 12, 15, fracción XIV, 33, primer párrafo, y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 3o., fracción III, 7o., fracción XIII, numeral 1, 14, 98, fracciones XXIII y XXVIII, y 120 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 2o., 5o., fracción I, y último párrafo, 6o., 70, fracción II, 77, fracción XVII y 95 de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, así como los numerales 3.1.4 de la Circular Uno y Circular Uno Bis, podemos precisar lo siguiente:

- 1) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es de observancia obligatoria para los titulares y trabajadores del Gobierno del Distrito Federal;
- 2) El titular de la dependencia se encuentra obligado a conceder licencia a los trabajadores para el desempeño de comisiones sindicales;
- 3) El Jefe de Gobierno tiene a su cargo el órgano ejecutivo local, y por consiguiente a la administración pública centralizada;
- 4) La administración pública centralizada la componen 21 dependencias y 16 delegaciones;

- 5) El Jefe de Gobierno se auxilia en el ejercicio de sus atribuciones con la Oficialía Mayor para el despacho de la materia relativa a la administración y desarrollo de personal;
- 6) La autorización de las licencias para el desempeño de comisión sindical del personal de la administración pública centralizada, con excepción de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, corresponde a la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal;
- 7) La autorización de las licencias para el desempeño de comisión sindical del personal adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, corresponde a su Dirección General de Recursos Humanos; y
- 8) Los Titulares de las dependencias y delegaciones no autorizan ninguna comisión sindical.

Por consiguiente, atendiendo al factor de las autorizaciones de licencias para el desempeño de comisiones sindicales afirmamos que la relación jurídica de trabajo en el órgano ejecutivo del Distrito Federal se entiende establecida entre el Jefe de Gobierno y los trabajadores de base al servicio de las dependencias y delegaciones que integran la administración pública centralizada, con excepción de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, cuyo Titular es el responsable de la relación laboral con el personal de base de esa dependencia, en términos de los artículos 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 13 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y 3o. de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.

4.1.7. Facultad para dictar la baja por terminación de los efectos del nombramiento.

Como séptimo factor objeto de nuestro estudio nos referiremos a la formalización de la terminación de los efectos del nombramiento, que ocurre

cuando se “*dicta*” el instrumento jurídico denominado “*baja*”¹⁸⁹ tendiente a dar oficialmente concluido el vínculo laboral.

Los artículos 117, fracción IX, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 39, fracción LXXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal facultan a los jefes delegacionales para remover libremente a los funcionarios de confianza; atribución otorgada de forma amplia a los titulares de las dependencias en el artículo 5o., fracción IV, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal al contemplar a la totalidad de los empleados de las áreas adscritas a ellos.

De esta manera estamos ante dos supuestos, por una parte los jefes delegacionales pueden remover únicamente a los empleados de confianza, y por el otro lado los titulares de las dependencias a cualquier trabajador; aunque debemos puntualizar que estas acciones no constituyen la terminación de los efectos del nombramiento respectivo toda vez que el Oficial Mayor es el único que cuenta con esta atribución al autorizar, cuando lo estime pertinente, el dictamen correspondiente que le someta para su aprobación la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, según lo disponen los artículo 27, fracción VIII, y 98, fracción XXVI, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

¹⁸⁹ A este documento hacen referencia los artículos 57 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; 45, párrafo primero, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; 4o., párrafo segundo, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones del régimen de cuentas individuales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; artículo 10, párrafo primero, del Reglamento de Prestaciones de la Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Departamento del Distrito Federal; y 26, fracciones I, inciso C), II, inciso C) y III, inciso E), del Reglamento de la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

Asimismo, los numerales 3.1.2 de la *Circular Uno 2007* y de la *Circular Uno Bis 2007*, imponen a las dependencias y delegaciones, respectivamente, la obligación de observar y aplicar lo establecido en la “CIRCULAR POR LA QUE SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS Y PROCEDIMIENTOS DE OBSERVANCIA GENERAL Y APLICACIÓN OBLIGATORIA PARA LA TERMINACIÓN DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DEL PERSONAL QUE PRESTA SUS SERVICIOS EN LAS DEPENDENCIAS Y DELEGACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL” expedida por el Oficial Mayor, la Contralora General y la Consejera Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal. En esta disposición se ratifican las facultades señaladas en el párrafo precedente a favor de la Oficialía Mayor y su Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal.

La remoción de los servidores públicos como la terminación de los efectos de su nombramiento no constituyen la acción de “*dictar*” la “*baja*”, que en términos del artículo 36 de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal es competencia exclusiva del Oficial Mayor y su tramitación queda a cargo de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, sin que exista disposición legal que atribuya estas facultades a los titulares de las dependencias y delegaciones, o funcionarios diversos.

La principal trascendencia del dictado de la baja radica en que de no expedirse, los trabajadores se encuentran impedidos para obtener los beneficios de la pensión en la modalidad correspondiente que otorgan las instituciones de seguridad social.

En este sentido, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 1o. y 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 7o., 8o., fracción II, 12, fracción III, 13, 52, 87, 104 y 117, fracción IX, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2o., 3o., fracciones I y III, 5o., 10, 12, 15, fracción XIV, 16, fracción IV, 33, primer párrafo, 37 y 39, fracción LXXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 3o., fracción III, 5o., fracción IV, 7o., fracción XIII, numeral 1, 14, 27, fracción VIII, 98, fracción XXVI, y 120 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 2o., 5o., fracción I, y último párrafo, 6o. y 36 de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, así como los numerales 3.1.2 de la Circular Uno y Circular Uno Bis, podemos precisar lo siguiente:

- 1) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es de observancia obligatoria para los titulares y trabajadores del Gobierno del Distrito Federal;
- 2) El Jefe de Gobierno tiene a su cargo el órgano ejecutivo local, y por consiguiente a la administración pública centralizada;
- 3) La administración pública centralizada la componen 21 dependencias y 16 delegaciones;
- 4) El Jefe de Gobierno se auxilia en el ejercicio de sus atribuciones con la Oficialía Mayor para el despacho de la materia relativa a la administración de personal;
- 5) Los titulares de las dependencias tienen la facultad para remover libremente a sus trabajadores;
- 6) Los titulares de las delegaciones tienen la facultad para remover libremente a sus trabajadores de confianza;
- 7) La facultad de remoción no implica la terminación de los efectos del nombramiento;
- 8) La terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores de la Administración Pública del Distrito Federal está a cargo del Oficial Mayor;
- 9) La “*baja*” es el instrumento jurídico que formaliza la terminación de los efectos del nombramiento;

- 10) El Oficial Mayor es el único facultado expresamente para dictar la “baja”; y
- 11) La tramitación de la “baja” está a cargo de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal.

Por consiguiente, atendiendo al factor consistente en la facultad para dictar la baja por terminación de los efectos del nombramiento afirmamos que la relación jurídica de trabajo en el órgano ejecutivo del Distrito Federal se entiende establecida entre el Jefe de Gobierno y los trabajadores al servicio de las dependencias y delegaciones que integran la administración pública centralizada, en términos de los artículos 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 13 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y 3o. de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.

4.1.8. Pago de salarios caídos.

Como consecuencia de la conclusión de la relación laboral sin apegar a lo dispuesto en los artículos 123, Apartado “B”, fracción IX, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 46, fracciones I, II, III, IV y V, y 113, fracción II, inciso c), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y 30, fracciones I, II, III, IV, V y VI, de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal ¹⁹⁰; estamos ante un despido injustificado que genera a favor de los trabajadores el derecho al pago de los salarios caídos como prestación

¹⁹⁰ Estas disposiciones establecen que los trabajadores solamente pueden ser cesados sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las causas previstas en la ley y las condiciones generales de trabajo en un término improrrogable de cuatro meses contados a partir de que sean conocidas esas causas.

accesoria a la reinstalación o pago de la indemnización, según sea el caso, constituyendo nuestro octavo factor materia de estudio.

La calidad accesoria y obligatoriedad de su pago encuentra sustento en el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, tal y como lo ha reconocido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al sostener la siguiente jurisprudencia:

“SALARIOS CAÍDOS. LA PROCEDENCIA DE SU PAGO DERIVA DEL DESPIDO INJUSTIFICADO, AUN CUANDO EL TRABAJADOR NO LO DEMANDE EXPRESAMENTE. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, si en el juicio correspondiente el patrón no comprueba la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios caídos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laudo. En esa virtud, aun cuando el actor omita demandar el pago de dicha prestación es procedente su pago, pues constituye una responsabilidad ineludible para el patrón que despidió injustificadamente al trabajador, así como una consecuencia directa e inmediata de la acción principal intentada”.

Novena Época, No. Registro: 182765, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVIII, Noviembre de 2003, Materia(s): Laboral, Tesis: 2a./J. 92/2003, Página: 223.

El titular de la dependencia tiene la obligación de ordenar el pago de los salarios caídos a que fuere condenado por laudo ejecutoriado ¹⁹¹, por lo que los numerales 3.5.2, párrafo primero, de la *Circular Uno 2007* y de la *Circular Uno Bis 2007* determinan que las áreas administrativas de cada sector atiendan en el ámbito de su competencia los laudos, debiendo contar con suficiencia presupuestal en la partida correspondiente, requisito que también prevé el segundo de los Lineamientos que analizamos en el

¹⁹¹ Cfr. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Artículo 43, fracciones III y IV. Ob. Cit. pp. 8 y 9; y Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal. Artículo 77, fracción XV. Ob. Cit. pp. 22 y 23.

numeral 3.12. de nuestro capítulo 3. Por tanto, el ejercicio del presupuesto nos impone abordar el subtema siguiente.

4.1.8.1. Autonomía para ejercer el presupuesto.

Considerando que las erogaciones a cargo del erario público del Distrito Federal por concepto de salarios caídos deben realizarse en acatamiento a las disposiciones administrativas y financieras que al efecto se expidan, se establece como requisito *sine qua non* a las dependencias y delegaciones contar previamente con el visto bueno de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales para proceder a su pago, como lo disponen el artículo 21 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2010, y los numerales 3.5.3 de la *Circular Uno 2007* y de la *Circular Uno Bis 2007*.

Sobre el particular, al Director General de Servicios Legales dependiente de la propia Consejería Jurídica y de Servicios Legales se le delegó la facultad para otorgar estos vistos buenos; las dependencias y delegaciones tienen la responsabilidad directa de dar cumplimiento a los laudos, y en caso de llegarles a faltar algún requisito o presentación de documento, verbigracia, el no haber agotado todos los medios de defensa hasta llegar al laudo, se les devuelve el expediente sin el correspondiente visto bueno; acorde con los puntos primero y quinto del Acuerdo delegatorio así como el segundo y cuarto de los Lineamientos que analizamos en los numerales 3.12. y 3.13., respectivamente, de nuestro capítulo 3.

Es de precisar que la responsabilidad directa de dar cumplimiento a los laudos la debemos entender exclusivamente como el efecto de

materializar el pago correspondiente, en caso contrario, no se les puede exigir mayor responsabilidad porque se encuentran sujetos al otorgamiento del visto bueno del Director General de Servicios Legales, lo que les impide tener autonomía para ejercer el presupuesto asignado para cada dependencia y delegación en este rubro.

Debemos aclarar que el Acuerdo delegatorio referido líneas arriba se encuentra refrendado por los titulares de las 16 secretarías que integran la administración pública centralizada en términos del artículo 14, párrafo último, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. De esta forma se perfecciona para su observancia obligatoria ¹⁹², haciéndose responsables moral ¹⁹³ y solidariamente ¹⁹⁴ con el acto del Jefe de Gobierno, quien en ningún momento queda excluido de su responsabilidad.

Por su parte, el artículo 112, párrafo segundo, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dispone que las delegaciones ejercerán con autonomía de gestión sus presupuestos, observando las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos administrativos de carácter general de la administración pública central. Es precisamente esta última parte la que limita su autonomía y las obliga a acatar el acuerdo delegatorio y lineamientos a que aludimos anteriormente.

En este sentido, resulta necesario atender lo dispuesto en los artículos 1o., 43, fracciones III y IV, y 87 de la Ley Federal de los

¹⁹² Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2o. Cursos. Ob. Cit. pp. 110 y 111.

¹⁹³ Cfr. LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. Tratado de la Facultad Reglamentaria. Ob. Cit. p. 151.

¹⁹⁴ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2o. Cursos. Ob. Cit. p. 111.

Trabajadores al Servicio del Estado, 7o., 8o., fracción II, 12, fracción III, 13, 52, 87, 104 y 112, párrafo segundo, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2o., 3o., fracciones I y III, 5o., 10, 12, 14, párrafo último, 15, fracciones XIV y XVI, 16, fracción IV, 33, párrafo primero, 35, fracción I, y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Además, los artículos 3o., fracción III, 7o., fracción XV, numeral 2, 14, 27, fracción II, y 120 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 21 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2010, 2o., 5o., fracción I, y párrafo último, 6o., y 77, fracción XV, de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, y los numerales 3.5.2 y 3.5.3 de la Circular Uno y Circular Uno Bis.

Igualmente, los puntos primero y quinto del Acuerdo por el que se delega en el Director General de Servicios Legales, de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la facultad de otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal, y por el que se constituye la mesa de asuntos laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal.

Por último, el segundo y cuarto de los Lineamientos para otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos

emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal, que en su conjunto nos permite precisar lo siguiente:

- 1) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es de observancia obligatoria para los titulares y trabajadores del Gobierno del Distrito Federal;
- 2) El titular de la dependencia se encuentra obligado a ordenar el pago de los salarios caídos;
- 3) Los subalternos del titular de la dependencia materializan el pago correspondiente;
- 4) El Jefe de Gobierno tiene a su cargo el órgano ejecutivo local, y por consiguiente a la administración pública centralizada;
- 5) La administración pública centralizada la componen 21 dependencias y 16 delegaciones;
- 6) El Jefe de Gobierno se auxilia en el ejercicio de sus atribuciones con la Oficialía Mayor para el despacho de la materia relativa a la administración y desarrollo de personal;
- 7) El Jefe de Gobierno se auxilia en el ejercicio de sus atribuciones con la Consejería Jurídica y de Servicios Legales para el despacho de la materia relativa a la asistencia y coordinación de asuntos jurídicos;
- 8) Los titulares de las dependencias y delegaciones tienen la responsabilidad directa de dar cumplimiento a los laudos;
- 9) Los pagos de salarios caídos deben estar precedidos del otorgamiento de un visto bueno;
- 10) Por disposición del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Director General de Servicios Legales tiene delegada la facultad para otorgar el visto bueno previo al pago de salarios caídos;
- 11) La autonomía de gestión en el ejercicio del presupuesto de las delegaciones es relativa, encontrándose supeditada a los acuerdos administrativos de carácter general de la administración pública central;
- 12) Si falta algún requisito o presentación de documento se devuelve el expediente a la dependencia o delegación, según sea el caso, sin el correspondiente visto bueno; y
- 13) La carencia del visto bueno impide a las dependencias y delegaciones materializar cualquier pago de salarios caídos.

Por consiguiente, atendiendo al factor del pago de salarios caídos afirmamos que la relación jurídica de trabajo en el órgano ejecutivo del Distrito Federal se entiende establecida entre el Jefe de Gobierno y los trabajadores al servicio de las dependencias y delegaciones que integran la administración pública centralizada, en términos de los artículos 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 13 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y 3o. de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.

4.1.9. Nombramiento como apoderados legales a servidores públicos para representar a las dependencias en los juicios laborales.

La designación de apoderados para la defensa de los intereses de las dependencias y delegaciones puede recaer en sus empleados o en personas ajenas, éstas últimas reciben honorarios por tratarse de una prestación de servicios profesionales; respecto a los primeros, estamos ante un vínculo laboral por lo que su designación constituye nuestro noveno factor objeto de estudio.

La representación legal que se otorga al personal de base y de confianza ¹⁹⁵ debe ser en términos de las disposiciones jurídicas aplicables; en materia laboral implica su ejercicio en defensa de los titulares de las dependencias y delegaciones conforme al mandato que les otorguen

¹⁹⁵ El Catálogo Institucional de Puestos General del Gobierno del Distrito Federal contempla en sus grupos “*Técnico operativo base*” y “*Técnico operativo confianza*” los puestos de Abogado, Apoderado Legal “A” (éste solamente aparece en el primer grupo) y Apoderado Legal “B”.

mediante oficio ¹⁹⁶; sin embargo, los titulares aludidos encuentran limitada su actuación para designarlos toda vez que deben ejercer esta facultad por conducto del Director General de Servicios Legales como a continuación lo veremos.

Corresponde al Director General de Servicios Legales la representación legal de la administración pública, que a su vez, por delegación expresa del Jefe de Gobierno, cuenta con la atribución para designar y revocar apoderados con facultades de representación para la defensa de la propia administración pública de entre los diversos servidores públicos que la integran.

En la representación ante autoridades laborales, los apoderados respecto del Jefe de Gobierno deben designarse mediante oficio, las demás designaciones que incluyen apoderados de las dependencias y delegaciones podrán ser generales y publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, o bien, para un asunto específico en el que se expedirá el oficio correspondiente; quedando a cargo del titular de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales el establecimiento de los lineamientos para decidir en que servidores públicos podrá recaer la delegación de facultades de representación en comento, lo anterior en términos del artículo 116, fracción I, del reglamento referido en el párrafo precedente, y del acuerdo delegatorio que analizamos en el numeral 3.11. de nuestro capítulo 3.

Ahora bien, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales es la encargada de coordinar la función jurídica de la administración pública, con excepción de la materia fiscal, para lo cual expide los lineamientos para

¹⁹⁶ Cfr. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Artículo 134, párrafo segundo. Ob. Cit. p. 27; y Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Artículo 15, párrafos segundo y tercero, fracción III. Ob. Cit. pp. 8 y 9.

definir y unificar los criterios jurídicos que rijan la actuación de las dependencias y delegaciones ¹⁹⁷; lineamientos que en relación con lo señalado en el párrafo precedente establecen en su parte conducente lo siguiente:

- 1) Los requisitos que deben cubrir los servidores públicos para ser designados apoderados en la defensa jurídica de las dependencias y delegaciones; y
- 2) La obligación de sujetar su actuación a una coordinación directa con la Dirección General de Servicios Legales para la atención del asunto ¹⁹⁸.

En este sentido, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 1o. y 134 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 7o., 8o., fracción II, 12, fracción III, 13, 52, 87 y 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 2o., 3o., fracciones I y III, 5o., 10, 12, 35, fracción I, y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 3o., fracción III, 7o., fracción XV, numeral 2, 14, 15, párrafos segundo y tercero, fracción III, 29, fracción I, 116, fracción I, y 120 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, así como del Acuerdo por el que se delega al titular de la Dirección General de Servicios Legales del Distrito Federal, la facultad de designar y revocar apoderados para la defensa jurídica de la Administración Pública del Distrito Federal, y numeral 4.3 de la Circular CJS/II/2002, podemos precisar lo siguiente:

- 1) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es de observancia obligatoria para los titulares y trabajadores del Gobierno del Distrito Federal;

¹⁹⁷ Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Artículo 35, fracción I. Ob. Cit. p. 34; y Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Artículo 29, fracción I. Ob. Cit. p. 15.

¹⁹⁸ Cfr. Circular CJS/II/2002. Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal. México. 2009. Numeral 4.3. p. 6.

- 2) El titular de la dependencia designa apoderados para que lo representen en los juicios laborales mediante oficio;
- 3) El Jefe de Gobierno tiene a su cargo el órgano ejecutivo local, y por consiguiente a la administración pública centralizada;
- 4) La administración pública centralizada la componen 21 dependencias y 16 delegaciones;
- 5) El Jefe de Gobierno se auxilia en el ejercicio de sus atribuciones con la Consejería Jurídica y de Servicios Legales para el despacho de la materia relativa a la asistencia y coordinación de asuntos jurídicos;
- 6) El Jefe de Gobierno delegó en el Director General de Servicios Legales la facultad para designar apoderados de toda la administración pública;
- 7) La designación que realice el Director General de Servicios Legales puede ser general y publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; en los demás casos solo bastará con emitir el oficio correspondiente;
- 8) Los titulares de las dependencias y delegaciones nombran como apoderados a su personal de base o de confianza por conducto del Director General de Servicios Legales; y
- 9) Los apoderados de las dependencias y delegaciones deben sujetar su actuación a una coordinación directa con la Dirección General de Servicios Legales para la atención del asunto.

Por consiguiente, atendiendo al factor del nombramiento de apoderados que recae en servidores públicos de la administración pública, afirmamos que la relación jurídica de trabajo en el órgano ejecutivo del Distrito Federal se entiende establecida entre el Jefe de Gobierno y los trabajadores al servicio de las dependencias y delegaciones que integran la administración pública centralizada, en términos de los artículos 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y 13 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

4.2. La relación laboral burocrática en el órgano ejecutivo del Distrito Federal bajo los criterios del Poder Judicial de la Federación.

En los años 2002, 2003 y 2005 fueron planteados 4 conflictos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que dada la trascendencia de las sentencias de amparo que se pronunciaron por inconformidades del Jefe de Gobierno con los laudos respectivos, se encuentran vinculados con nuestro tema de estudio como veremos a continuación.

En el expediente 4616/02 radicado en la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el 22 de junio de 2004 se dictó laudo condenando a los titulares del Gobierno del Distrito Federal y Secretaría de Transportes y Vialidad; el primero de los demandados lo impugnó dentro del expediente D.T. 997/2004 radicado en el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, que mediante ejecutoria del 2 de diciembre de 2004 concedió el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión para que la relación de trabajo se tuviera establecida únicamente entre el trabajador actor y el titular de la Secretaría de Transportes y Vialidad.

En el expediente 6617/02 radicado en la Primera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el 25 de mayo de 2004 se dictó laudo condenando al titular del Gobierno del Distrito Federal, quien lo impugnó dentro del expediente D.T. 10058/2004 radicado en el Octavo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, que mediante ejecutoria del 12 de noviembre de 2004 negó el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión por lo que la relación de trabajo se tuvo establecida entre el Jefe de Gobierno y los trabajadores actores que laboran en la Secretaría de Transportes y Vialidad.

Los criterios contradictorios entre ambos Tribunales Colegiados fueron analizados en el expediente C.T. 131-2006-SS por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución de fecha 8 de septiembre de 2006 que dio origen a la jurisprudencia siguiente:

“SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. SU RELACIÓN DE TRABAJO SE ESTABLECE CON LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS EN QUE LABORAN Y NO CON EL JEFE DE GOBIERNO. *Del análisis de los artículos 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5o., 15 y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y 5o., fracción IV y 7o. de su Reglamento Interior, se concluye que la relación jurídica de trabajo de los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal se establece con los titulares de las dependencias en las que presten sus servicios y no con el Jefe de Gobierno, pues, si bien es cierto que éste es el titular de la Administración Pública y a él corresponden las facultades de gobierno en el Distrito Federal, también lo es que puede delegarlas y que en el ejercicio de sus atribuciones se auxilia de diversas dependencias, cuyos titulares tienen a su cargo la administración, lo que involucra el nombramiento de los servidores públicos adscritos a dichas dependencias, de ahí que sea con los titulares de esas dependencias, con quienes se entabla la relación jurídica laboral. Lo anterior se corrobora por la circunstancia de que el artículo 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio, disposición que es de observancia obligatoria para el Gobierno del Distrito Federal en términos del artículo 13 del Estatuto de Gobierno, que señala que las relaciones de trabajo entre esa entidad y sus trabajadores se rigen por el apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria”.*

Novena Época, No. Registro: 173,998, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIV, Octubre de 2006, Materia(s): Laboral, Tesis: 2a./J. 138/2006, Página: 418.

En el expediente 7655/03 radicado en la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el 14 de febrero de 2007 se dictó laudo condenando al titular del Gobierno del Distrito Federal, quien lo impugnó

dentro del expediente D.T. 14033/2007 radicado en el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, que mediante ejecutoria del 6 de septiembre de 2007 negó el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión por lo que la relación de trabajo se tuvo establecida entre el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los trabajadores actores que laboraban en la Delegación Tlalpan.

En el expediente 1035/05 radicado en la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el 7 de marzo de 2007 se dictó laudo condenando a los titulares del Gobierno del Distrito Federal y Delegación Tlalpan; el primero de los demandados lo impugnó dentro del expediente D.T. 8416/2007 radicado en el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, que mediante ejecutoria del 4 de octubre de 2007 concedió el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión para que la relación de trabajo se tuviera establecida únicamente entre el trabajador actor y el titular de la Delegación Tlalpan.

Los criterios contradictorios entre ambos Tribunales Colegiados fueron analizados en el expediente C.T. 10-2008-SS por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución de fecha 2 de abril de 2008 que dio origen a la jurisprudencia siguiente:

“SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL. SU RELACIÓN DE TRABAJO SE ESTABLECE CON LOS TITULARES DE AQUÉLLAS Y NO CON EL JEFE DE GOBIERNO. El artículo 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé que la relación jurídica de trabajo se establece entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio, disposición de observancia obligatoria para el Gobierno del Distrito Federal en términos del artículo 13 de su Estatuto, acorde con el cual las relaciones de trabajo entre esa entidad y sus trabajadores se rigen por el apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria.

De conformidad con lo anterior, el análisis sistemático de los artículos 122 y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, 12, 87, 104, 105, 108, 112 y 117, primer párrafo y tercero, fracción IX, del Estatuto del Gobierno; 2o., 5o., 37, 38 y 39, fracción LIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública y 3o., fracción III y 15 de su Reglamento Interior, estos últimos del Distrito Federal, lleva a concluir que la relación laboral de los trabajadores de las Delegaciones se establece con sus titulares y no con el Jefe de Gobierno, pues el propio orden jurídico les confiere la atribución de nombrar a los servidores públicos adscritos a aquéllas. Ello es así, ya que no obstante que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el ejecutivo y la administración pública en la entidad, dicha administración se compone, entre otras, de las Delegaciones, cada una integrada con un Jefe Delegacional, así como con los servidores públicos determinados por la Ley Orgánica mencionada y su Reglamento Interior, en tanto que el hecho de que las Delegaciones se denominen órganos político-administrativos desconcentrados en el Estatuto de Gobierno referido, no les impide ser titulares de la relación laboral con sus servidores públicos, ya que de otro modo se haría nugatoria su autonomía de gestión y funcional para ejercer las competencias que, conforme al artículo 122, base tercera, fracción II, constitucional, les otorgan las disposiciones jurídicas aplicables, sino que acorde con ello, el propio orden jurídico les confiere expresamente la atribución de designar a sus servidores públicos sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera; además, invariablemente, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional”.

Novena Época, No. Registro: 169,601, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Mayo de 2008, Materia(s): Laboral, Tesis: 2a./J. 71/2008, Página: 184.

Los argumentos y preceptos legales en que se apoyaron las determinaciones de los tribunales de amparo y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para adoptar cada criterio, en esencia se concretan a lo siguiente:

A) Expediente D.T. 997/2004.

El Distrito Federal es parte integrante de la Federación; una de sus autoridades locales es el Jefe de Gobierno quien también resulta titular de la administración pública; que el titular citado se auxilia en el ejercicio de sus atribuciones de la dependencia denominada Secretaría de Transporte y Vialidad; la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio; en el caso la relación de trabajo se dio única y exclusivamente entre la Secretaría de Transporte y Vialidad y el actor.

Artículos citados.

El 43 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; 13 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 5o. y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

B) Expediente D.T. 10058/2004.

La relación jurídico laboral únicamente se da entre los trabajadores y los titulares a que hace referencia el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; ésta relación no se establece entre la Secretaría de Transportes y Vialidad y quienes laboran directamente en ella, porque es una dependencia del Gobierno del Distrito Federal; el Jefe de Gobierno es el único responsable de la relación laboral de quienes trabajan en sus diversas dependencias internas.

Artículos citados.

El 1o. y 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; 5o. y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

C) Expediente C.T. 131-2006-SS.

Para el desempeño de las funciones propias de la administración pública las facultades que originalmente corresponden al Jefe de Gobierno son delegadas en los titulares de las secretarías y dependencias que la integran; la doctrina sostiene esta delegación de facultades referida a la administración pública federal y sus secretarías de Estado, aunque sus consideraciones resultan aplicables al Distrito Federal por tratarse de funciones ejecutivas; la delegación de facultades involucra decidir respecto de los servidores públicos que ahí prestan sus servicios en todo lo inherente a la relación laboral: I) Expedición del nombramiento, II) Fijación de las condiciones y características del trabajo que se preste, III) Determinación de la baja en el empleo.

La legislación del Distrito Federal otorga la facultad de nombramiento a los titulares de las dependencias, y los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señalan en general a las dependencias; disposiciones que de manera expresa y clara establecen que la relación laboral se entabla entre los trabajadores con el titular de la dependencia y no con el Jefe de Gobierno.

En consecuencia pronunció la jurisprudencia 2a./J. 138/2006.

Artículos citados.

El 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. y 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; 13 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 5o., 15 y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 5 y 7 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

D) Expediente D.T. 14033/2007.

La administración pública del Gobierno del Distrito Federal se divide en central, desconcentrada y paraestatal; los órganos político administrativos desconcentrados de cada demarcación territorial en que se divide el Distrito Federal cuentan con autonomía funcional en acciones de gobierno; las delegaciones pertenecen a la administración pública centralizada, dependen y están jerárquicamente subordinadas al Jefe de Gobierno y carecen de personalidad jurídica propia; se trata de órganos desconcentrados y no dependencias; por consiguiente la delegación Tlalpan no es titular de la relación laboral.

Determinó que la jurisprudencia 2a./J. 138/2006 no resulta aplicable toda vez que de su contenido se aprecia que se actualiza cuando se trata de dependencias y no de delegaciones.

Artículos citados.

El 1o., 2o., 3o., 5o., 12, 15, 36, 37, 39 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 1o., 3o., 14, 15, 17, 120 y 121 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

E) Expediente D.T. 8416/2007.

Al Jefe Delegacional le corresponde dirigir las actividades de la administración pública dentro de su demarcación; tiene la facultad de designar a los servidores públicos que colaboren con él sujetándose a las disposiciones del servicio civil de carrera; cuenta con autonomía funcional de gestión de su presupuesto, es decir, lo administra, aplica y responde de su ejercicio, por lo que posee patrimonio propio; es responsable de asumir las obligaciones derivadas de la designación o remoción de los servidores públicos de su delegación; la titularidad de las relaciones de todos los trabajadores que prestan sus servicios en el Gobierno del Distrito Federal no corresponden al titular del órgano ejecutivo local, sino al de la dependencia de la administración pública a la que esté o haya estado adscrito el servidor público.

Artículos citados.

El 11, 12, 87, 104, 105, 108, 112 y 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 1o., 2o., 37 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

F) Expediente C.T. 10-2008-SS.

La legislación establece que el ejecutivo y la administración pública en el Distrito Federal están a cargo del Jefe de Gobierno; la segunda cuenta con órganos político administrativos que no guardan una total subordinación respecto al Jefe de Gobierno debido a que tienen autonomía de gestión presupuestal y funcional en acciones gubernamentales; las delegaciones tienen competencia en materia relativa a la administración, estando

facultados sus titulares para designar a los servidores públicos en términos de las disposiciones del servicio civil de carrera, aunque designando y removiendo libremente a los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores.

Posteriormente argumentó que las delegaciones al ser denominadas órganos político administrativos desconcentrados no impide que puedan ser titulares de la relación laboral con los servidores públicos que laboran en las mismas, ya que de otro modo se haría nugatoria su autonomía de gestión y funcional para ejercer las competencias que les otorgan las disposiciones jurídicas aplicables; sostener la premisa de que la delegación es un órgano desconcentrado que forma parte de la administración pública centralizada carece de sustento legal, e implica desnaturalizar a los órganos político administrativos previstos constitucionalmente dotados de autonomía.

De los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es claro que el vínculo laboral sólo se da entre los trabajadores y los titulares de las dependencias que los conforman, y en forma alguna se puede interpretar en el sentido de que se refiere necesariamente al titular del Gobierno del Distrito Federal toda vez que se utiliza el término "dependencia" en sentido amplio, que en relación con el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite arribar a la conclusión de que el término "dependencia" incluye a las delegaciones del Distrito Federal, en tanto que se trata de órganos político-administrativos desconcentrados dotados de autonomía de gestión y funcional.

Determinación que la llevó a pronunciar la jurisprudencia 2a./J. 71/2008.

Artículos citados.

El 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. y 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; 11, 12, 13, 87, 104, 105, 108, 112, y 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 2o., 3o., 5o., 37, 38 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 3o., 7o., 8o., 15, 16 y 25 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ahora bien, de los artículos y argumentos empleados por los diversos órganos judiciales para dictar las resoluciones respectivas, se desprenden 4 observaciones generales que a continuación relacionamos:

- 1) Faltó el análisis de los antecedentes que dieron origen al Distrito Federal, las exposiciones de motivos y las discusiones ocurridas en el Congreso de la Unión previas a las reformas de nuestra Carta Magna que crearon los órganos locales del Distrito Federal;
- 2) Faltó el análisis a la reforma del artículo 123 constitucional ocurrida en el año de 1974.
- 3) Se analizaron un número limitado de artículos y disposiciones legales; y
- 4) Los que se estudiaron no fueron interpretados de forma integral sino aislada.

Lo anterior lo afirmamos porque primero se tenía que realizar un estudio de los antecedentes del Distrito Federal, concebido como la necesidad de los poderes federales para contar con un lugar donde residir, pero exento de jurisdicción de los Estados miembros de la propia Federación como lo vimos en el numeral 2.2 del capítulo 2 de este trabajo; para ello, el poder legislativo decretó su creación el 18 de noviembre de

1824 como residencia de los poderes de la Federación en lo que era la Ciudad de México, hasta ese entonces capital del Estado de México ¹⁹⁹.

El artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado promulgada en el año de 1963 señalaba en la parte conducente lo siguiente:

“Artículo 1o.- La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales...” ²⁰⁰.

Para el año de 1974 es reformado debido a que los entonces territorios de Baja California Sur y Quintana Roo se erigieron en Estados de la República Mexicana ²⁰¹, por lo que la primera parte de su texto estableció:

“Artículo 1o.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal...” ²⁰².

Desde 1976 el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del Presidente de la República por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, siendo dicho departamento una dependencia de la Administración Pública Federal ²⁰³.

¹⁹⁹ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ob. Cit. p. 623.

²⁰⁰ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. Diario Oficial. Tomo CCLXI. Número 48. México. 28 de diciembre de 1963. p. 4. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00367001.pdf>.

²⁰¹ Cfr. “Decreto por el que se reforman el Artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial. 8 de octubre de 1974. Ob. Cit. p. 2.

²⁰² “Decreto por el que se reforman diversas leyes para concordarlas con el Decreto que reformó el artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial. 23 de diciembre de 1974. Ob. Cit. p. 5.

²⁰³ Cfr. “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. Diario Oficial. 29 de diciembre de 1976. pp. 2-4. Ob. Cit.

Con la finalidad de permitir la participación activa de la ciudadanía en acciones de gobierno, pero sin desvirtuar la naturaleza jurídico política del Distrito Federal y que los poderes federales continuaran actuando con libertad en el territorio donde se encuentran asentados sin que un poder local disminuya sus atribuciones, en los años de 1993 ²⁰⁴ y 1996 ²⁰⁵ se reforma el artículo 122 constitucional.

Mediante la reforma de 1993 se crearon las instituciones de gobierno local denominadas Asamblea de Representantes, Tribunal Superior de Justicia y Jefe del Distrito Federal que conservaban su carácter federal, pero ejerciendo las tareas de gobierno exclusivo de la capital del país; éste último organizado bajo el esquema de la administración pública ²⁰⁶.

La reforma de 1996 estableció que las delegaciones políticas cambiarían su denominación a órganos político-administrativos, que a partir del año 1997 por cuanto al Jefe de Gobierno y año 2000 respecto de los delegados políticos, su elección sería por voto universal, libre, directo y secreto; además, que el gobierno del Distrito Federal se organiza en términos de lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno. Esta reforma destaca que las funciones ejecutiva, legislativa y judicial dentro del ámbito local

²⁰⁴ Cfr. "Exposición de motivos de la iniciativa del ejecutivo de decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como el Título Quinto, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". 6 de julio de 1993. Ob. Cit.

²⁰⁵ Cfr. "Exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". 26 de julio de 1996. Ob. Cit.

²⁰⁶ Cfr. "Exposición de motivos de la iniciativa del ejecutivo de decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como el Título Quinto, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". 6 de julio de 1993. Ob. Cit.

corresponden a los poderes de la Unión por ser su sede, y en el ejercicio de estas atribuciones concurren las autoridades locales ya mencionadas²⁰⁷.

Ahora bien, a partir del 5 de diciembre de 1997 entró en funciones el primer Jefe de Gobierno elegido popularmente derivado de la reforma constitucional de 1996, por lo que se elimina de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la referencia al Departamento del Distrito Federal²⁰⁸.

Sobre este aspecto, en términos del artículo 2o. de la ley burocrática, anteriormente la relación laboral se entablaba con el Jefe del Departamento aludido por ser el encargado del gobierno del Distrito Federal, y al ser sustituido por un Jefe de Gobierno que a su vez es titular de la administración pública local, entonces la relación laboral se debe entablar con él y de ninguna manera con los titulares de las dependencias y delegaciones que la integran.

Es menester dejar en claro que nos referimos a una cuestión laboral y no administrativa, porque el análisis realizado en el Poder Judicial de la Federación en los juicios de amparo D.T. 997/2004, D.T. 10058/2004, D.T. 14033/2007, y D.T. 8416/2007, así como de las contradicciones de tesis C.T. 131-2006-SS y C.T. 10-2008-SS, que dieron origen a las jurisprudencias 2a./J. 138/2006 y 2a./J. 71/2008, respectivamente; resulta

²⁰⁷ Cfr. “Exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. 26 de julio de 1996. Ob. Cit.

²⁰⁸ Cfr. “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. Diario Oficial de la Federación. Tomo DXXXI. Número 4. México. 4 de diciembre de 1997. p. 37. <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00370022.pdf>.

evidente que se inclinó por el análisis en materia administrativa en la que confluyen el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su reglamento interior, limitando su estudio en el ámbito laboral a dos artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En nuestro numeral 4.1 y los subnumerales que lo integran, estudiamos nueve factores que inciden en la relación laboral, a saber:

1) Contratación de personal.- El artículo 62 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que el aspirante cubra los requisitos que estipule la dependencia.

2) Expedición del nombramiento.- Los artículos 3o. y 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establecen que la relación laboral se formaliza con la expedición del nombramiento por funcionario facultado para ello.

3) Readscripción del personal.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no regula esta figura.

4) Sistema escalafonario.- Los artículos 43, fracción I, y 49 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado obligan al titular de la dependencia a preferir a los trabajadores que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón; en este sentido debe expedir el reglamento de escalafón en común acuerdo con el sindicato respectivo.

5) Fijación de las Condiciones Generales de Trabajo.- El artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado estipula que

serán fijadas por el titular de la dependencia tomando en cuenta la opinión del sindicato.

6) Autorizaciones de licencias para el desempeño de comisiones sindicales.- El artículo 43, fracción VIII, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado obliga al titular de la dependencia a conceder estas licencias a los empleados en los términos de las condiciones generales de trabajo.

7) Facultad para dictar la baja por terminación de los efectos del nombramiento.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no regula esta figura.

8) Pago de salarios caídos.- El artículo 43, fracciones III y IV, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado impone la obligación al titular de la dependencia para ordenar su pago.

9) Nombramiento de apoderados en la Administración Pública.- El artículo 134, párrafo segundo, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado faculta al titular de la dependencia para hacerse representar por apoderado que acredite ese carácter mediante simple oficio.

Tomando en cuenta que solamente dos casos no los regula la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Poder Judicial de la Federación se encontraba obligado a analizar, por lo menos, siete de los factores referidos que hacen mención expresa de las facultades del titular de la dependencia, cuyo estudio integral con los artículos 1o. y 2o. del mismo ordenamiento legal resultaba necesario para este tema trascendental.

De la misma forma, los órganos judiciales también debieron realizar un análisis exhaustivo de las siguientes disposiciones normativas:

- 1) Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (las vigentes a partir de los años 2000 y 2008);
- 2) Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, que incluso en los juicios laborales 4616/02 y 6617/02 fueron invocadas por los actores (han sido dictas en los años de 1998, 2003, 2007 y 2010);
- 3) Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de Base de la Administración Pública del Distrito Federal (vigente a partir del 28 de marzo de 2006);
- 4) Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (a partir del año 2006 impone la obligación de contar con el visto bueno para el pago de los salarios caídos);
- 5) Circular Uno 2007, *“Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Dependencias, Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal”* (desde 2002 se emitía anualmente hasta el año 2007, que continúa vigente);
- 6) Circular Uno Bis 2007, *“Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal”* (desde 2002 se emitía anualmente hasta el año 2007, que continúa vigente);
- 7) Acuerdo por el que se delega en el Director General de Servicios Legales, de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la facultad de otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal, y por el que se constituye la mesa de asuntos laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal (a partir del año 2006 se ha emitido anualmente);
- 8) Lineamientos para otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones

de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal (a partir del año 2007 se han emitido anualmente); y

- 9) Acuerdo por el que se delega al titular de la Dirección General de Servicios Legales del Distrito Federal, la facultad de designar y revocar apoderados para la defensa jurídica de la Administración Pública del Distrito Federal (vigente desde el año 2002).

En este sentido, considerando que la totalidad de las disposiciones citadas han sido publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Poder Judicial de la Federación se encontraba obligado a analizarlas porque basta que estén publicadas en el órgano oficial de difusión para que la autoridad judicial las tome en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque su inserción en este medio tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trata, en consecuencia, los tribunales a quienes se les encomienda la aplicación del derecho por la notoriedad de ese acontecimiento no pueden argüir desconocerlo. Es aplicable al caso la jurisprudencia siguiente:

“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo”.*

Novena Época, No. Registro: 191452, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su

Gaceta, XII, Agosto de 2000, Materia(s): Común, Tesis: 2a./J. 65/2000, Página: 260.

Por ende, si el máximo tribunal de nuestro país se compone por Ministros que tienen encomendada la aplicación del derecho de forma definitiva en última instancia, entonces estos servidores públicos que integran su Segunda Sala al resolver las contradicciones de tesis aquí comentadas, de forma inexplicable desconocieron la diversa legislación que ha sido publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal contraviniendo su propio criterio plasmado en la jurisprudencia arriba citada, que tuvo como consecuencia la falta de un estudio profundo para resolver un tema que aún genera controversia y tiene repercusiones contradictorias en sí mismas.

Sobre el particular, en el expediente laboral 4616/02 se planteó la demanda con apoyo, entre otras disposiciones legales, en las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal, y los demandados en su contestación reconocieron el contenido invocado de esa condiciones de trabajo; en este aspecto debemos dejar patente que se encontraban vigentes las expedidas en el año 1998 por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario General del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal²⁰⁹.

Sin embargo, el Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito en el expediente D.T. 996/2004 determinó que la relación de trabajo se entiende exclusivamente entre el actor y la Secretaría de Transportes y Vialidad, dejando de valorar que conforme al artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado las condiciones generales de trabajo son fijadas por el titular de la dependencia, que en

²⁰⁹ Cfr. Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 122. 28 de abril de 1998.

relación con los artículos 1o. y 2o. del mismo ordenamiento legal, es precisamente con ese titular con quien se entiende establecida la relación jurídica de trabajo.

Por consiguiente, a pesar que no expidió esas condiciones generales de trabajo, el titular de la Secretaría de Transportes y Vialidad se encuentra obligado a aplicarlas en su calidad de titular de la relación laboral y no como un subordinado del Jefe de Gobierno, además que debe cubrir el pago de diferencias salariales a que lo obliga el laudo previo otorgamiento del visto bueno correspondiente a cargo del Director General de Servicios Legales; y aunque esa decisión solamente aplica al caso concreto del expediente laboral 4616/02, los efectos de las jurisprudencias 2a./J. 138/2006 y 2a./J. 71/2008 son extensivos a todas las relaciones laborales que se dan con los servidores públicos de las dependencias y delegaciones de la administración pública centralizada, surgiendo para los titulares de esas instituciones y los empleados que prestan sus servicios en las mismas, los siguientes conflictos que evidentemente resultan incongruentes con la ley, así como con la actuación cotidiana del Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de las dependencias y delegaciones como responsables de la relación laboral:

- 1) Contratan al personal bajo los lineamientos y requisitos que fija la Oficialía Mayor;
- 2) Establecen la relación laboral con los empleados atendiendo al nombramiento que expide la Oficialía Mayor;
- 3) Aplican las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal que expidió la Oficialía Mayor;
- 4) Llevan a cabo los procesos escalafonarios para la ocupación de los puestos vacantes bajo un reglamento de escalafón que emitió la Oficialía Mayor;

- 5) Reconocen como justificación de inasistencia a las labores las autorizaciones de licencias para el desempeño de comisiones sindicales que no expiden y tampoco alguno de sus subordinados, sino la Oficialía Mayor;
- 6) Tienen por terminados los efectos del nombramiento de los trabajadores apoyados en la baja que dicta la Oficialía Mayor;
- 7) Efectúan el pago de los salarios caídos solamente cuando el Director General de Servicios Legales otorga el visto bueno correspondiente; y
- 8) Son representados en los juicios laborales por servidores públicos que actúan como apoderados designados por el Director General de Servicios Legales.

Es decir que acorde con la ley, los titulares de las dependencias y delegaciones llevan a cabo las relaciones laborales como auxiliares del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero con base en las jurisprudencias 2a./J. 138/2006 y 2a./J. 71/2008 lo hacen como titulares de las mismas sin que cuenten con las facultades para ello, que en este último supuesto conlleva una actuación fuera de la ley.

Así, cuando los trabajadores consideran que no se les respetan sus derechos laborales y acuden a defenderlos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se absuelve al Jefe de Gobierno por inexistencia de la relación laboral y se condena a los titulares de las dependencias y delegaciones para reconocer a los empleados derechos sobre disposiciones que no emiten, sino que simplemente aplican como auxiliares del Jefe de Gobierno, quien si las expide como titular de la dependencia a que aluden los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sea directamente o auxiliado de la Oficialía Mayor y la Dirección General de Servicios Legales de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Lo que representa una falta de seguridad jurídica para los trabajadores, que incluso sin necesidad de plantear un conflicto ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje genera incertidumbre porque los titulares de las dependencias y delegaciones al amparo de estas jurisprudencias en cualquier momento pueden desconocer la aplicación de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal y del Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de Base de la Administración Pública del Distrito Federal toda vez que no los expedieron; asimismo, se tendría faltando injustificadamente a todo el personal que actualmente se encuentra disfrutando de licencia para el desempeño de comisión sindical porque tampoco han autorizado dichas licencias; incluso pueden negar la relación laboral al no haber expedido el nombramiento respectivo ni haber facultado a algún funcionario para su expedición.

Sin embargo, los titulares de las dependencias y delegaciones pueden ser sujetos de responsabilidad administrativa en caso de no acatar la Circular Uno y la Circular Uno Bis, respectivamente, por cuanto a los lineamientos y requisitos que fija la Oficialía Mayor para la contratación del personal; por no respetar las autorizaciones de las licencias para el desempeño de comisiones sindicales que también están a cargo de dicha dependencia; asimismo, por llegar a materializar el pago de los salarios caídos sin el visto bueno del Director General de Servicios Legales, este último supuesto conlleva responsabilidad fincada por los órganos de fiscalización del gasto público ante el incumplimiento al Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2010.

En estos casos, los titulares de las dependencias y delegaciones no cuentan con las atribuciones y la autonomía que en toda relación laboral gozan los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y del

Gobierno del Distrito Federal a que aluden los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por otra parte, la aplicación de las jurisprudencias arriba citadas también implica que los trabajadores no puedan cambiar de adscripción entre dependencias y/o delegaciones como lo establecen la Circular Uno y la Circular Uno Bis, sino que deberán renunciar a la dependencia o delegación donde prestan sus servicios y ser contratados por aquella donde sean admitidos como personal de nuevo ingreso o reingreso, según sea el caso, porque al dejar de prestar sus servicios para la primera se rompe el vínculo laboral que los unía, sin que la segunda pueda reconocer una antigüedad en el empleo y derechos adquiridos bajo una relación laboral en la cual no fungía como titular de la misma y en la que no surte efectos la figura del patrón sustituto²¹⁰.

En este sentido, los artículos 30 y 34, párrafo segundo, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contemplan el disfrute de vacaciones a favor de aquellos trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios, así como el pago de una prima como complemento del salario que se genera por cada cinco años de servicios efectivos prestados hasta llegar a veinticinco.

Por ende, si un trabajador con una antigüedad mayor a los cinco años en una dependencia o delegación, deja de prestar sus servicios para ingresar a otra dentro de la misma administración pública centralizada, no podrá gozar de sus vacaciones si no tiene los seis meses cumplidos en la nueva dependencia o delegación, y esta última tampoco le pagará la prima

²¹⁰ A esta figura se refiere el artículo 41 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

referida líneas arriba, hasta en tanto no cumpla por lo menos los cinco años de servicio que señala la ley, en caso contrario le tendría que pagar prestaciones con base en una antigüedad que no ha generado en la misma.

Lo anterior se contrapone con la realidad en la actuación del Gobierno del Distrito Federal que se plasma en la Circular Uno y la Circular Uno Bis, porque al operar los cambios de adscripción entre dependencias y/o delegaciones los trabajadores en los supuestos del párrafo anterior tienen reconocidos sus derechos y prestaciones respecto de una antigüedad generada en una dependencia o delegación diversa.

Por tanto, las jurisprudencias 2a./J. 138/2006 y 2a./J. 71/2008 sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lejos de solucionar la problemática, aumentan su controversia dejando en incertidumbre jurídica tanto a los trabajadores como a los titulares de las dependencias y delegaciones.

4.3. Formas de solución.

La disyuntiva que nos presenta la titularidad de la relación laboral en el órgano ejecutivo del Distrito Federal puede resolverse en el corto o mediano plazo bajo 3 alternativas. A continuación exponemos de forma general en que consiste cada una de ellas:

1) Por jurisprudencia (corto plazo).

La solución bajo esta opción conlleva a que se someta un nuevo asunto a la jurisdicción del Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del

Primer Circuito en Turno, respecto a un laudo en el que se absuelva al Jefe de Gobierno sustentado en la inexistencia de la relación laboral, pero que la misma se acredite con la dependencia y/o delegación donde el trabajador presta o haya prestado sus servicios.

Ante este nuevo planteamiento, el Tribunal Colegiado deberá remitir el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para un nuevo examen a fondo que analice los antecedentes y evolución del Distrito Federal, la totalidad de las disposiciones normativas que relacionamos en el capítulo 3, así como los factores que analizamos en nuestro numeral 4.1.

Como consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá apartarse de los criterios sostenidos en las jurisprudencias 2a./J. 138/2006 y 2a./J. 71/2008 para emitir una o más tesis que se apeguen a una interpretación integral del artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con la amplia gama de preceptos legales y disposiciones administrativas que inciden en la relación laboral de los trabajadores que laboran en las dependencias y delegaciones del gobierno del Distrito Federal.

2) Por reformas legales que consoliden la responsabilidad de la relación laboral a cargo del titular del órgano ejecutivo del Distrito Federal (mediano plazo).

En congruencia con las diversas disposiciones legales y administrativas que rigen la administración pública local, atendiendo a que la materia laboral es regulada por conducto de la Oficialía Mayor, se debe realizar una reforma que especifique el grado de autonomía de gestión y funcional de que gozan los órganos político administrativos, expresando que

es tendiente a la satisfacción de los servicios públicos encomendados en su demarcación territorial, y dejando patente la exclusión de esa autonomía en el ámbito laboral; igualmente, que los titulares de las dependencias y delegaciones cuentan con facultad limitada de designación de los servidores públicos sujeta a las disposiciones que al efecto emita la Oficialía Mayor.

Para cumplir con esta encomienda, al Congreso de la Unión le corresponde reformar los artículos 12, fracción II, 112, párrafo segundo, y 117, fracción IX, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal los artículos 37 y 39, fracción LXXXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de Distrito Federal; y al Jefe de Gobierno los artículos 3o., fracción III, y 5o. del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

3) Por modificaciones al marco jurídico del Distrito Federal que trasladen la responsabilidad de la relación laboral a los titulares de las dependencias y órganos político administrativos de la administración pública centralizada (mediano plazo).

El Jefe de Gobierno es el titular de la administración pública, que se auxilia de diversas dependencias para el despacho de los negocios del orden administrativo; bajo esta premisa, la Oficialía Mayor tiene a su cargo las materias relativas a la administración y desarrollo de personal; la Consejería Jurídica y de Servicios Legales cuenta con atribuciones en la revisión de las condiciones generales de trabajo y para emitir lineamientos tendientes a definir y unificar los criterios jurídicos que rijan la actuación de las dependencias y delegaciones; la Dirección General de Servicios Legales representa a la administración pública en los juicios en que sea parte, y su titular tiene delegada la facultad de emitir los vistos buenos que el Decreto

de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2010 exige para proceder al pago de salarios caídos.

En este contexto, resulta indispensable modificar el marco jurídico para que la relación laboral se entable exclusivamente entre los titulares de las dependencias y delegaciones con los trabajadores adscritos a las mismas; esta tarea implica reformas, derogaciones, abrogaciones y expediciones relativas a las facultades apuntadas en el párrafo precedente, como a continuación se enlistan:

a) Reformas a los artículos 112, párrafo segundo, y 117, fracción IX, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de Distrito Federal; 5o., 27, fracciones I-BIS, II y X, 29, fracción XVIII, 98, fracción XL, 101-B, fracciones I, XI y XIII, y 116, fracción I, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; y 21 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2010.

b) Derogaciones de los artículos 33, fracciones II, III, IV, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII y XVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de Distrito Federal; 7o., fracción I, párrafo penúltimo, 27, fracciones IV, V, VII, VIII, IX y XXII, 29, fracción XIII, 98, fracciones I, II, IV, V, VI, VII, IX, X, XI, XII, XIX, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXXI, XXXV, XXXVI, XLI, XLV y XLIX, 114, fracción XXV, y 115, fracción IX, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

c) Abrogación de:

- I.-** Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal;
- II.-** Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de Base de la Administración Pública del Distrito Federal;
- III.-** Circular Uno 2007, “Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Dependencias, Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal”;
- IV.-** Circular Uno Bis 2007, “Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal”;
- V.-** Acuerdo por el que se delega al titular de la Dirección General de Servicios Legales del Distrito Federal, la facultad de designar y revocar apoderados para la defensa jurídica de la Administración Pública del Distrito Federal;
- VI.-** Acuerdo por el que se delega en el Director General de Servicios Legales, de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la facultad de otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal, y por el que se constituye la mesa de asuntos laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal; y
- VII.-** Lineamientos para otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal.

Por ende, también se deben dejar sin efectos la *“Circular por la que se establecen los lineamientos y procedimientos de observancia general y aplicación obligatoria para la terminación de los efectos del nombramiento del personal que presta sus servicios en las dependencias y delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal”* y la *“Circular CJSL/II/2002”*.

d) Expedición de condiciones generales de trabajo y reglamento de escalafón en cada dependencia y delegación.

De esta forma concluimos el capítulo cuatro dedicado al estudio de los factores que inciden de manera directa e indirecta en la relación laboral burocrática en la Administración Pública del Distrito Federal; de los criterios adoptados por el Poder Judicial de la Federación que han derivado en dos jurisprudencias basadas en un examen deficiente que eximen de la titularidad de la relación laboral al Jefe de Gobierno; y por último vimos 3 alternativas de solución que se pueden implementar a corto o mediano plazo.

A continuación los invitamos para dar lectura a las conclusiones que arribaremos sustentadas en el análisis generado a lo largo de nuestro trabajo.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La titularidad de la relación laboral en el órgano ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal, en particular por cuanto a la administración pública centralizada, mantiene en incertidumbre jurídica a los titulares de las dependencias y órganos político administrativos como a los trabajadores que prestan sus servicios dentro de las mismas, lo que obedece a que el marco jurídico que la regula con el paso del tiempo se ha vuelto un poco confuso, situación que se agrava cuando al plantearse las controversias jurisdiccionales respectivas el Poder Judicial de la Federación dicta resoluciones que son contradictorias con el actuar cotidiano del órgano ejecutivo de la capital del país.

SEGUNDA.- Las jurisprudencias 2a./J. 138/2006 y 2a./J. 71/2008 pronunciadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación eximen al Jefe de Gobierno de la titularidad de la relación laboral y prescriben que ésta se establece entre los servidores públicos con los titulares de las dependencias y delegaciones donde laboran; determinación que se contrapone con el marco jurídico que regula las relaciones laborales en el Distrito Federal toda vez que los obliga sobre aspectos que la propia ley no les concede atribución, quedando su actuación sujeta a disposiciones del Jefe de Gobierno, la Oficialía Mayor y la Dirección General de Servicios Legales, que en caso de no acatar les depara responsabilidad administrativa en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

TERCERA.- Bajo las jurisprudencias apuntadas los titulares de las dependencias y de los órganos político administrativos en cualquier momento y sin necesidad que se presente un conflicto ante el Tribunal

Federal de Conciliación y Arbitraje pueden negar la relación laboral porque no expidieron el nombramiento respectivo; desconocer los derechos a favor de los trabajadores tutelados en las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal y del Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de Base de la Administración Pública del Distrito Federal porque no las emitieron; tener faltando sin causa justificada al personal que actualmente disfruta de licencia para el desempeño de comisión sindical porque no las autorizaron; y no reconocer los derechos adquiridos por los trabajadores en una primera dependencia y/o delegación cuando sufran un cambio de adscripción a una posterior, porque desaparece el vínculo con la primera y en la segunda se está ante una nueva relación laboral.

CUARTA.- Los titulares de las dependencias y delegaciones son sujetos de responsabilidad administrativa en caso de negarse a observar las disposiciones y lineamientos que en materia de administración y desarrollo de personal emiten la Oficialía Mayor del Distrito Federal y el Director General de Servicios Legales como auxiliares del Jefe de Gobierno, en particular, tratándose de la contratación del personal, la expedición del nombramiento, el establecimiento de la relación laboral, la aplicación de las condiciones generales de trabajo, la realización de los procesos escalafonarios, el reconocimiento de derechos derivados de los cambios de adscripción del personal, la baja dictada para la terminación de los efectos del nombramiento, el pago de salarios caídos y la designación de apoderados en servidores públicos que los representen en los juicios laborales.

QUINTA.- Las resoluciones pronunciadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los expedientes de contradicción de tesis C.T. 131-2006-SS y C.T. 10-2008-SS que dieron origen a las

jurisprudencias 2a./J. 138/2006 y 2a./J. 71/2008, carecen de un estudio acucioso y diligente de los factores que conllevan a establecer la “*dependencia*” del Gobierno del Distrito Federal que debe considerarse para efectos de los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; deficiencias que también adolecen las ejecutorias dictadas en los expedientes de amparo directo D.T. 997/2004, D.T. 10058/2004, D.T. 14033/2007 y D.T. 8416/2007 a cargo de los Tribunales Colegiados Décimo Cuarto, Octavo, Décimo Tercero y Sexto, todos en Materia de Trabajo del Primer Circuito, respectivamente.

SEXTA.- La determinación en forma correcta de quien tiene a su cargo la titularidad de la relación laboral en el órgano ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal, nos impone identificar la “*dependencia*” a la que aluden los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado cuando en su parte relativa establecen que *la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal y los trabajadores de base a su servicio*. En esta tarea debemos interpretar en forma integral todas aquellas disposiciones del ordenamiento legal citado que aluden al titular de la dependencia; resultando imperioso que también acudamos al reglamento de escalafón y las condiciones generales de trabajo expedidos en la administración pública centralizada.

SÉPTIMA.- Resulta imperioso que atendamos a la naturaleza jurídica del Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión, con la característica primordial de estar exento de jurisdicción de los Estados miembros de la propia Federación que permite a los poderes federales actuar con libertad sin que un poder local disminuya sus atribuciones y facultades. Por ende, en aras de una apertura democrática se crearon

instituciones de gobierno local que conservan su naturaleza federal (*por consiguiente se trata de órganos y no de poderes*) y al mismo tiempo permiten la participación de la sociedad en las acciones de gobierno de la capital del país, haciendo extensivo un derecho político de que gozaban únicamente los habitantes de los Estados de la República Mexicana en sus respectivas demarcaciones.

OCTAVA.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial locales, siendo autoridades con éste último carácter el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia. Asimismo, la función administrativa en la Ciudad de México se organiza, al igual que en el poder ejecutivo federal, bajo el esquema de la administración pública que cuenta con órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, integrando su ámbito central las dependencias y los órganos político administrativos.

NOVENA.- El órgano ejecutivo y la administración pública locales se encuentran a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien antes del 5 de diciembre de 1997, fecha en que entró en funciones el primer titular de esta investidura electo por el voto universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos del Distrito Federal; se denominaba Jefe del Departamento del Distrito Federal y tenía a su cargo precisamente el gobierno del Distrito Federal; además, ese departamento formaba parte de la Administración Pública Federal centralizada como “*dependencia*” en el mismo rango de una Secretaría de Estado.

DÉCIMA.- La Oficialía Mayor y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales actúan como auxiliares del Jefe de Gobierno en el despacho de la

función administrativa, teniendo facultades en materia de administración y desarrollo de personal, así como en la relativa a la asistencia y coordinación de asuntos jurídicos, respectivamente. Las disposiciones que emiten en el ejercicio de estas atribuciones concernientes a las relaciones laborales con el personal, son vinculatorias y obligatorias para la mayoría de las dependencias y delegaciones que integran la administración pública centralizada.

DÉCIMA PRIMERA.- La autonomía funcional en acciones de gobierno y de gestión, así como las atribuciones de decisión y de ejecución con que cuentan los órganos político administrativos tienden a la satisfacción de los servicios públicos encomendados en su demarcación territorial; facultades que se encuentran restringidas en el ámbito laboral a las disposiciones que al efecto emiten el Jefe de Gobierno, la Oficialía Mayor y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales; acotaciones que también se hacen extensivas a las dependencias.

DÉCIMA SEGUNDA.- Los factores de contratación y readscripción del personal, facultad para dictar la baja por terminación de los efectos del nombramiento, pago de salarios caídos y la atribución de nombrar apoderados legales a servidores públicos para representar a la dependencia en los juicios laborales, tienen una incidencia en la vinculación del Patrón-Estado con sus trabajadores a tal grado que nos llevan a sustentar en un primer aspecto que la relación de trabajo se establece entre el Jefe de Gobierno y los trabajadores al servicio de las dependencias y delegaciones que integran la administración pública centralizada.

DÉCIMA TERCERA.- En un segundo rubro, la expedición del nombramiento, así como la implementación y ejecución del sistema

escalafonario implican que la relación laboral se entable entre el Jefe de Gobierno y los trabajadores hasta el nivel de Director de Área que laboran en las dependencias y delegaciones que integran la administración pública centralizada; exceptuando aquellos que ocupan puestos de confianza de Líder Coordinador de Proyecto y superiores en la Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

DÉCIMA CUARTA.- En el marco de los factores indirectos de carácter colectivo destacan la fijación de las condiciones generales de trabajo y las autorizaciones de licencias para el desempeño de comisiones sindicales; aspectos que en tercer lugar nos conducen a sostener que el nexo laboral se da entre el Jefe de Gobierno y los trabajadores de base al servicio de las dependencias y delegaciones que integran la administración pública centralizada, con excepción de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

DÉCIMA QUINTA.- En el Departamento del Distrito Federal la relación laboral se entablaba entre su titular y los trabajadores a su servicio; a partir del 5 de diciembre de 1997, considerando una interpretación integral y armónica de las diversas disposiciones normativas que regulan tanto la materia burocrática, como la organización y funcionamiento de la administración pública centralizada en la capital del país, tenemos que la relación jurídica de trabajo en el órgano ejecutivo del Gobierno Distrito Federal se establece entre:

- 1) El Jefe de Gobierno y los trabajadores que prestan sus servicios en las dependencias y delegaciones que integran la administración pública centralizada; excepto aquellos servidores públicos de confianza con puestos superiores al de Director de Área, y los empleados en general de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;

- 2) Los titulares de las dependencias y delegaciones con los trabajadores de confianza que ostentan puestos superiores al de Director de Área; y
- 3) El titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y los trabajadores que laboran en esa dependencia.

DÉCIMA SEXTA.- Es imprescindible que la defensa del Jefe de Gobierno ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Poder Judicial de la Federación, guarde congruencia con su actuación en el quehacer cotidiano como titular del órgano ejecutivo y Administración Pública del Distrito Federal, dejando de negar la relación laboral con los trabajadores de las dependencias y órganos político administrativos de la capital del país; al tiempo que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe apartarse del criterio sostenido en las jurisprudencias 2a./J. 138/2006 y 2a./J. 71/2008 que conlleve un nuevo examen que involucre la totalidad del marco normativo que incide en esta relación laboral y emita la o las jurisprudencias que más se apeguen a la realidad jurídica del Distrito Federal.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Para delimitar correctamente en materia laboral, las atribuciones del Jefe de Gobierno, de los titulares de las dependencias y de los jefes delegacionales en los órganos político administrativos que componen la administración pública centralizada en el Distrito Federal, así como dar mayor certidumbre a los servidores públicos que les prestan sus servicios; la discrepancia de criterios debe ser clarificada mediante procesos formal y materialmente legislativos a cargo del Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno, en los que se reformen, adicionen, deroguen, abroguen y expidan disposiciones normativas tendientes a eliminar las confusiones que actualmente adolecen.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Tercera edición. Porrúa. México. 2002.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel y Otros. Instituciones de Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1987.
3. ALVÍREZ FRISCIONE, Alfonso. La Justicia Laboral. Sista. México. 2001.
4. ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Cuarta edición. Porrúa. México. 2004.
5. BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. Principios Básicos de Derecho del Trabajo. Segunda edición. PAC. México. 1994.
6. BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. Porrúa. México. 2003.
7. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Individual del Trabajo Burocrático. Cárdenas. México. 2002.
8. DÁVALOS, José. Derecho Individual del Trabajo. Décima sexta edición. Porrúa. México. 2007.
9. DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 Sin Apartados. Tercera edición. Porrúa. México. 1998.
10. DE BUEN L., Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo primero. Novena edición. Porrúa. México. 1994.
11. FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. Segunda edición. Porrúa. México. 1983.
12. FERRARI COSTA, Edgardo A. El Concepto de Subordinación. Abeledo-Perrot. Argentina. 1967.
13. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Quincuagésimo séptima edición. Porrúa. México. 2004.

14. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. Décima tercera edición. Porrúa. México. 2001.
15. KAYE, Dionisio J. Relaciones Individuales y Colectivas del Trabajo. Colección Ensayos Jurídicos. Tercera edición. Themis. México. 2002.
16. LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. Tratado de la Facultad Reglamentaria. Porrúa. México. 2007.
17. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2o. Cursos. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Cuarta edición. Oxford. México. 1999.
18. MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 2005.
19. MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Francisco Méndez Cervantes. México. 1986.
20. MORALES PAULÍN, Carlos Axel. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1995.
21. PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. Vigésima cuarta edición. Porrúa. México. 1991.
22. REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1999.
23. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. Vigésima segunda edición. Porrúa. México. 2001.

LEGISLACIÓN

1. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Diario Oficial. Tomo V. Número 30. México. 5 de febrero de 1917.
<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130029.pdf>.

2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. 2010.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.
3. Ley Federal del Trabajo. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. 2006.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf>.
4. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. Diario Oficial. Tomo CCLXI. Número 48. México. 28 de diciembre de 1963.
<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00367001.pdf>.
5. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. 2006.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111.pdf>.
6. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. 2003.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>
7. “Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”. Diario Oficial. Tomo DCXLII. Número 22. Primera sección. México. 31 de marzo de 2007.
<http://www.dof.gob.mx/PDF/310307-MAT.pdf>.
8. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. 2009.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf>.
9. “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. Diario Oficial. Tomo CCCXXXIX. Número 42. México. 29 de diciembre de 1976.
<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00370002.pdf>.
10. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. 2009.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>.

11. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Contraloría General del Distrito Federal. México. 2009.
<http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/dr71309.pdf>
12. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México. 2009.
<http://www.asambleadf.gob.mx/is52/010803000067.pdf>
13. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Contraloría General del Distrito Federal. México. 2009.
<http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/2397.pdf>
14. “Reglamento para el otorgamiento de pensiones del régimen de cuentas individuales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”. Diario Oficial. Tomo DCLXX. Número 16. Primera sección. México. 21 de julio de 2009.
<http://www.dof.gob.mx/PDF/210709-MAT.pdf>.
15. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Contraloría General del Distrito Federal. México. 2009.
<http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/rd21046.pdf>
16. Reglamento de Prestaciones de la Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Departamento del Distrito Federal. Contraloría General del Distrito Federal. México. 2008.
http://www.captralir.df.gob.mx/transparencia/legislacion/compilacion_reglamento_prestaciones.pdf
17. “Reglamento de la Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal”. Diario Oficial. Tomo CDXVI. Número 18. México. 26 de mayo de 1988.
<http://www2.scjn.gob.mx/Reglamentos/Archivos/00230001.pdf>
18. Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 122. 28 de abril de 1998.

19. Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 78 bis. 02 de octubre de 2003.
20. Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 120. 06 de julio de 2007.
21. Convenio que celebran, por una parte el Oficial Mayor y, por otra parte, el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 338. 21 de mayo de 2008.
22. Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 811. 05 de abril de 2010.
23. Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de Base de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 36-BIS. 27 de marzo de 2006.
24. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2006. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 115 ter. 30 de diciembre de 2005.
25. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2007. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 12. 31 de diciembre de 2006.
26. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2008. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 271. Tomo II. 27 de diciembre de 2007.
27. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2009. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 494. 30 de diciembre de 2008.
28. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2010. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 749. 31 de diciembre de 2009.

29. Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 749. 31 de diciembre de 2009.
30. Circular Uno. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 56. 18 de abril de 2002.
31. Circular que modifica el numeral 3.4.1. de la Circular Uno del 2002, que contiene la normatividad en materia de administración de recursos. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 93. 11 de julio de 2002.
32. Circular Uno. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 44 ter. 03 de junio de 2003.
33. Circular Uno OM/0530/2004. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 43 bis. 19 de mayo de 2004.
34. Circular Uno. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 63 ter. 30 de mayo de 2005.
35. Circular Uno. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 50 bis. 28 de abril de 2006.
36. Circular Uno. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 60. 12 de abril de 2007.
37. Oficio Circular No. 1133, que modifica diversos numerales de la Circular Uno. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 113. 27 de junio de 2007.
38. Oficio Circular No. 1436, que modifica diversos numerales de la Circular Uno. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 146. 13 de agosto de 2007.
39. Circular Uno (modificaciones y adiciones). Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 712. 6 de noviembre de 2009.
40. Oficio Circular, por el que se modifica la Circular Uno. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 768. 28 de enero de 2010.
41. Oficio Circular, por el que se reforma la Circular Uno. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 808. 29 de marzo de 2010.

42. Circular Uno Bis. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 44 ter. 03 de junio de 2003.
43. Circular Uno Bis. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 63 ter. 30 de mayo de 2005.
44. Circular Uno Bis. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 50 bis. 28 de abril de 2006.
45. Circular Uno Bis. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 60. 12 de abril de 2007.
46. Oficio Circular No. 1133, que modifica diversos numerales de la Circular Uno Bis. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 113. 27 de junio de 2007.
47. Oficio Circular No. 1437, que modifica diversos numerales de la Circular Uno Bis. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 146. 13 de agosto de 2007.
48. Circular Uno Bis (modificaciones y adiciones). Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 712. 6 de noviembre de 2009.
49. Oficio Circular, por el que se modifica la Circular Uno Bis. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 768. 28 de enero de 2010.
50. Oficio Circular, por el que se reforma la Circular Uno Bis. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 808. 29 de marzo de 2010.
51. Acuerdo por el que se delega al titular de la Dirección General de Servicios Legales del Distrito Federal, la facultad de designar y revocar apoderados para la defensa jurídica de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 39. 19 de marzo de 2002.
52. Acuerdo por el que se constituye la Mesa de Asuntos Laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 22. 22 de febrero de 2006.

53. Acuerdo por el que se delega en el Director General de Servicios Legales, de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la facultad de otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal, y por el que se constituye la mesa de asuntos laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 31 bis. 14 de febrero de 2007.
54. Acuerdo por el que se delega en el Director General de Servicios Legales, de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la facultad de otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal, y por el que se constituye la mesa de asuntos laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 280. 22 de febrero de 2008.
55. Acuerdo por el que se delega en el Director General de Servicios Legales, de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la facultad de otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables a los trabajadores al servicio de la

Administración Pública del Distrito Federal, y por el que se constituye la mesa de asuntos laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 535. 26 de febrero de 2009.

56. Acuerdo por el que se delega en el Director General de Servicios Legales, de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la facultad de otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal, y por el que se constituye la mesa de asuntos laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 779. 15 de febrero de 2010.
57. Lineamientos para otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorable a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 37. 28 de febrero de 2007.
58. Lineamientos para otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorable a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 284. 28 de febrero de 2008.

59. Lineamientos para otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorable a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 538. 03 de marzo de 2009.
60. Lineamientos para otorgar el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente, favorables a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal, para el año 2010. Gaceta Oficial del Distrito Federal. Número 780. 16 de febrero de 2010.

JURISPRUDENCIA

1. CIRCULARES. LA C/003/90, DEL 25 DE MAYO DE 1990, EMITIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, ES VIOLATORIA DE LOS ARTICULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA. Octava Época, No. Registro: 223,172, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, VII, Abril de 1991, Materia(s): Administrativa, Página: 155.
2. TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL EJECUTIVO FEDERAL. FUERZA PROBATORIA DEL CATALOGO DE PUESTOS EN LA DETERMINACION DEL CARACTER DE. Octava Época, No.

Registro: 207770, Instancia: Cuarta Sala, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 66, Junio de 1993, Materia(s): Laboral, Tesis: 4a./J. 28/93, Página: 15, Genealogía: Apéndice 1917-1995, Tomo V, Primera Parte, Materia Laboral, tesis 581, página 383.

3. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. ESTE CARACTER NO SE DETERMINA POR LA DENOMINACION QUE DEL PUESTO SE HAGA EN EL NOMBRAMIENTO RESPECTIVO. Octava Época, No. Registro: 210731, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 80, Agosto de 1994, Materia(s): Laboral, Tesis: I.2o.T. J/25, Página: 41.
4. TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. DETERMINACION DEL CARACTER DE. Octava Época, No. Registro: 208081, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 86-2, Febrero de 1995, Materia(s): Laboral, Tesis: I.4o.T. J/21, Página: 37.
5. SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVEN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL. No. Registro: 193,868, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Laboral, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IX, Mayo de 1999, Tesis: P./J. 43/99, Página: 5.
6. SINDICACIÓN ÚNICA. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, VIOLA LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL. No. Registro: 193,869, Tesis aislada, Materia(s): Constitucional, Laboral, Novena

Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IX, Mayo de 1999, Tesis: P. XLV/99, Página: 28.

7. PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Novena Época. No. Registro: 191452. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XII, Agosto de 2000. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 65/2000. Página: 260.
8. SALARIOS CAÍDOS. LA PROCEDENCIA DE SU PAGO DERIVA DEL DESPIDO INJUSTIFICADO, AUN CUANDO EL TRABAJADOR NO LO DEMANDE EXPRESAMENTE. Novena Época, No. Registro: 182765, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVIII, Noviembre de 2003, Materia(s): Laboral, Tesis: 2a./J. 92/2003, Página: 223.
9. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA CONSIDERARLOS DE CONFIANZA, CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO BASTA ACREDITAR QUE ASÍ CONSTE EN EL NOMBRAMIENTO SINO, ADEMÁS, LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN DESEMPEÑADAS. Novena Época, No. Registro: 180045, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XX, Noviembre de 2004, Materia(s): Laboral, Tesis: 2a./J. 160/2004, Página: 123.
10. 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. Novena Época, No. Registro: 178849, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente:

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, Marzo de 2005, Materia(s): Laboral, Tesis: 2a./J. 20/2005, Página: 315.

11. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SI TIENEN UN NOMBRAMIENTO DE BASE O DE CONFIANZA, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES QUE DESARROLLAN Y NO A LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL. Novena Época, No. Registro: 175735, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, Febrero de 2006, Materia(s): Laboral, Tesis: P./J. 36/2006, Página: 10.
12. CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS. LOS RECIBOS DE HONORARIOS NO SON SUFICIENTES PARA ACREDITAR UNA RELACIÓN DE ESA NATURALEZA. Novena Época, No. Registro: 174925, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, Junio de 2006, Materia(s): Laboral, Tesis: I.1o.T. J/52, Página: 1017.
13. SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. SU RELACIÓN DE TRABAJO SE ESTABLECE CON LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS EN QUE LABORAN Y NO CON EL JEFE DE GOBIERNO. No. Registro: 173,998. Jurisprudencia. Materia(s): Laboral. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIV, Octubre de 2006. Tesis: 2a./J. 138/2006. Página: 418.
14. TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AUNQUE NO GOZAN DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LES OTORGA DERECHOS DE PROTECCIÓN AL SALARIO Y DE SEGURIDAD SOCIAL. Novena Época, No. Registro: 170892, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta, XXVI, Noviembre de 2007, Materia(s): Constitucional, Laboral, Tesis: 2a./J. 204/2007, Página: 205.

15. SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL. SU RELACIÓN DE TRABAJO SE ESTABLECE CON LOS TITULARES DE AQUÉLLAS Y NO CON EL JEFE DE GOBIERNO. No. Registro: 169,601. Jurisprudencia. Materia(s): Laboral. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVII, Mayo de 2008. Tesis: 2a./J. 71/2008. Página: 184.

OTRAS FUENTES

1. “Exposición de motivos de la iniciativa del ejecutivo de decreto de reforma a la fracción XVIII del artículo 123 de la Constitución General de la República”. 5 de marzo de 1938.
<http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=52&nIdPL=1&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=31/12/1938&cCateg=DECRETO&cDescPL=EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS>.
2. “Discusión de la sesión celebrada en la Cámara de Senadores, como cámara de origen, respecto de la reforma a la fracción XVIII del artículo 123 de la Constitución General de la República”. 16 de mayo de 1938.
<http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=52&nIdPL=3&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=31/12/1938&cCateg=DECRETO&cDescPL=DISCUSION/ORIGEN>.
3. “Decreto que reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución General de la República”. Diario Oficial. Tomo CCXLIII. Número 30. México. 5 de diciembre de 1960.

<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130074.pdf>.

4. “Decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del inciso B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial. Tomo CCXLIX. Número 22. México. 27 de noviembre de 1961.

<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130079.pdf>.

5. “Decreto por el que se reforma el inciso f) de la fracción XI y se adiciona con el párrafo segundo la fracción XIII, del Apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial. Tomo CCCXV. Número 9. México. 10 de noviembre de 1972.

<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130096.pdf>.

6. “Decreto que reforma y adiciona el Artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial. Tomo CCCXXII. Número 22. México. 31 de enero de 1974.

<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130097.pdf>.

7. “Decreto por el que se reforman el Artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial. Tomo CCCXXVI. Número 26. México. 8 de octubre de 1974.

<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130099.pdf>.

8. “Decreto por el que se reforman diversas leyes para concordarlas con el Decreto que reformó el artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial. Tomo CCCXXVII. Número 36. México. 23 de diciembre de 1974.

<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00367005.pdf>.

9. “Decreto que Reforma y Adiciona los Artículos 4o., 5o., 30 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Igualdad Jurídica de la Mujer”. Diario Oficial. Tomo CCCXXVII. Número 41. México. 31 de diciembre de 1974.

<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130100.pdf>.

10. "Decreto por el que se adiciona un párrafo inicial al Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Diario Oficial. Tomo CCCLI. Número 34. México. 19 de diciembre de 1978.
<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130111.pdf>.
11. "Decreto por el que se reforman los Artículos, Núm. 37, 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Diario Oficial. Tomo CCCLXV. Número 37. México. 21 de abril de 1981.
<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130117.pdf>.
12. "Decreto que modifica el artículo 73 en sus fracciones X y XVIII, y adición a los artículos 28 y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Diario Oficial. Tomo CCCLXXV. Número 13. México. 17 de noviembre de 1982.
<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130120.pdf>.
13. "Exposición de motivos de la iniciativa del ejecutivo de decreto que reforma los artículos 73, fracción VI; 79, fracción V; 89, fracción XVII; 110 primer párrafo; 111, primer párrafo; 127, y que deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". 28 de diciembre de 1986.
<http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nldLey=130&nldRef=7&nldPL=1&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=10/08/1987&cCategor=DECRETO&cDescPL=EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS>.
14. "Dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, con proyecto de decreto que reforma los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, y que deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". 27 de abril de 1987.

<http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nldLey=130&nldRef=7&nldPL=5&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=10/08/1987&cCategor=DECRETO&cDescPL=DICTAMEN/REVISORA>.

15. “Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. Tomo CDVII. Número 6. México. 10 de agosto de 1987.

<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130007.pdf>.

16. “Decreto que deroga el párrafo quinto del Artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del Artículo 123 y reforma la fracción XIII bis del apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. Tomo CDXLI. Número 19. México. 27 de junio de 1990.

<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130011.pdf>.

17. “Exposición de motivos de la iniciativa del ejecutivo de decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como el Título Quinto, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. 6 de julio de 1993.

<http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nldLey=130&nldRef=27&nldPL=1&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=25/10/1993&cCategor=DECRETO&cDescPL=EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS>.

18. “Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial

de la Federación. Tomo CDLXXIX. Número 15. México. 20 de agosto de 1993.

<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130019.pdf>.

19. “Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. Tomo CDLXXXI. Número 18. México. 25 de octubre de 1993.

<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130027.pdf>.

20. “Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. Tomo CDXCV. Número 22. Primera sección. México. 31 de diciembre de 1994.

<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130133.pdf>.

21. “Exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. 26 de julio de 1996.

<http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=146&nIdPL=1&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=22/08/1996&cCateg=DECRETO&cDescPL=EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS>.

22. “Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. Tomo DXV. Número 16. Primera sección. México. 22 de agosto de 1996.

<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130146.pdf>.

23. "Dictamen y discusión de la sesión celebrada en la Cámara de Senadores, como cámara revisora, respecto del decreto que reforma, adiciona y deroga diversos ordenamientos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". 3 de diciembre de 1997.
http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=370&nIdRef=22&nIdPL=5&cTitulo=LEY_ORGANICA_DE_LA_ADMINISTRACION_PUBLICA_FEDERAL&cFechaPub=04/12/1997&cCateg=DECRETO&cDescPL=DICTAMEN/REVISORA.
24. "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Diario Oficial de la Federación. Tomo DXXXI. Número 4. México. 4 de diciembre de 1997.
<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00370022.pdf>.
25. "Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, con proyecto de decreto que reforma los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública". 3 de noviembre de 1998.
<http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=154&nIdPL=5&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=08/03/1999&cCateg=DECRETO&cDescPL=DICTAMEN/REVISORA>.
26. "Decreto por el que se declaran reformados los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Diario

Oficial de la Federación. Tomo DXLVI. Número 6. Primera sección. México. 8 de marzo de 1999.

<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130154.pdf>.

27. “Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. Tomo DCL. Número 9. Primera sección. México. 13 de noviembre de 2007.

<http://www.dof.gob.mx/PDF/131107-MAT.pdf>.

28. “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. 13 de diciembre de 2007.

<http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=197&nIdPL=5&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=18/06/2008&cCateg=DECRETO&cDescPL=DICTAMEN/REVISORA>.

29. “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. Tomo DCLVI. Número 3. Primera sección. México. 7 de mayo de 2008.

<http://www.dof.gob.mx/PDF/070508-MAT.pdf>.

30. “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. Tomo DCLVII. Número 13. Primera sección. México. 18 de junio de 2008.

<http://www.dof.gob.mx/PDF/180608-MAT.pdf>.

31. "Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Diario Oficial de la Federación. Tomo DCLXXI. Número 16. Primera sección. México. 24 de agosto de 2009.
<http://www.dof.gob.mx/PDF/240809-MAT.pdf>.
32. "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". 23 de abril de 2009.
<http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=130&nIdRef=208&nIdPL=2&cTitulo=CONSTITUCION%20POLITICA%20DE%20LOS%20ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS&cFechaPub=27/04/2010&cCateg=DECRETO&cDescPL=DICTAMEN/ORIGEN>
33. "Decreto por el que se reforma la fracción II, de la Base Cuarta del Apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Diario Oficial de la Federación. Tomo DCLXXIX. Número 19. Primera sección. México. 27 de abril de 2010.
<http://www.dof.gob.mx/PDF/270410-MAT.pdf>.
34. CALDERÓN HINOJOSA, Felipe. Mensaje a los Medios de Comunicación del Presidente Calderón referente a la Presentación del Paquete Económico 2010. Presidencia de la República. 8 de septiembre de 2009.
<http://www.presidencia.gob.mx/prensa/presidencia/?contenido=48183>.
35. Catálogo Institucional de Puestos General del Gobierno del Distrito Federal. Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal y Dirección de Administración de Personal de la Oficialía Mayor del Distrito Federal. México. 2007.
36. Circular CJSL/II/2002. Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal. México. 2009.

37. Circular por la que se establecen los lineamientos y procedimientos de observancia general y aplicación obligatoria para la terminación de los efectos del nombramiento del personal que presta sus servicios en las dependencias y delegaciones de la Administración Pública Del Distrito Federal. Oficialía Mayor, Contraloría General y Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal. México. 2005.
38. Información pública números de folio: 0101000113909; 0102000052209; 0103000052309; 0103500039409; 0104000078709; 0105000161009; 0105500083009; 0106000196209; 0107000112609; 0107500050609; 0108000221709; 0109000175609; 0110000139009; 0111000041809; 0112000139509; 0113000174709; 0113500059709; 0114000127009; 0114000130409; 0115000106609; 0116000111509; 0401000169309; 0402000148109; 0403000185709; 0404000121409; 0405000150509; 0406000160609; 0407000156809; 0408000151909; 0409000136909; 0410000123709; 0411000169609; 0412000162609; 0413000170609; 0414000157709; 0415000125709; y 0416000159009. Sistema Infomex del Distrito Federal (INFOMEXDF). 2009.
<http://www.infomexdf.org.mx/InfomexDF/default.aspx>.
39. Oficio OM/DEIP/3027/2009. Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal. Información pública número de folio 0114000126909. Sistema Infomex del Distrito Federal (INFOMEXDF). 2009.
<http://www.infomexdf.org.mx/InfomexDF/default.aspx>.
40. Sentencia pronunciada el 12 de noviembre de 2004 por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito dentro del expediente D.T. 10058/2004.
41. Sentencia pronunciada el 2 de diciembre de 2004 por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito dentro del expediente D.T. 997/2004.

42. Sentencia pronunciada el 8 de septiembre de 2006 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del expediente C.T. 131-2006-SS.
43. Sentencia pronunciada el 6 de septiembre de 2007 por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito dentro del expediente D.T. 14033/2007.
44. Sentencia pronunciada el 4 de octubre de 2007 por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito dentro del expediente D.T. 8416/2007.
45. Sentencia pronunciada el 2 de abril de 2008 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del expediente C.T. 10-2008-SS.