



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

**“LOS OFICIALES DEL REGISTRO CIVIL EN EL ESTADO DE MÉXICO, COMO
SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFIANZA”.**

PRESENTA:

IVET GUADALUPE NIETO SANABRIA.

ASESOR: LIC. EN D. FILIBERTO ISAURO SÁNCHEZ AMARO.

REVISOR: M. EN D. ROSA DEL CARMEN JULIA SANTIAGO CHÁVEZ.

REVISOR: M. EN D. P. KARLA CRUZ MEDRANO.

TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO; MAYO 2021.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
--------------------	---

CAPÍTULO I

ASPECTOS HISTÓRICOS DEL DERECHO BUROCRÁTICO.

1. ANTECEDENTES GENERALES.....	1
1.1. Influencia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano	1
1.2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO BUROCRÁTICO.....	4
1.2.1. Orígenes y evolución del Derecho Laboral Burocrático	5
1.2.2. Antecedentes Legislativos sobre las Relaciones entre el Estado y sus trabajadores a su servicio	11
Trabajadores	15
artículo 123 Constitucional.....	18
1.2.5. Autonomía del Derecho Burocrático	20
1.2.6. Naturaleza Jurídica del Derecho Burocrático	21
1.2.3. Naturaleza de las Relaciones Jurídicas entre el Estado y sus	
1.2.4. Diferencias y Semejanzas entre los apartados “A” y “B” del	

CAPÍTULO II

MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO BUROCRÁTICO.

2. CONCEPTOS GENERALES.	23
2.1. Concepto de Derecho.	23

2.2. Concepto de Burocracia.	25
2.3. Concepto de Derecho del Trabajo.	26
2.4. Los Fines del Derecho del Trabajo.	28
2.5. El Derecho Burocrático.	30
2.5.1. Concepto de Derecho Burocrático.	32
2.5.2. Ubicación.	34
2.5.3. Sujetos.	36

CAPÍTULO III
BASE CONSTITUCIONAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL
ESTADO.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	40
3.1.1. Artículo 5° Constitucional.	41
3.1.2. Artículo 115 Constitucional.	43
3.1.3. Artículo 116 Constitucional.	44
3.1.4. Artículo 123 Constitucional, Apartado A	45
3.1.5. Artículo 123 Constitucional, Apartado “B”.	47
3.2. Ordenamientos Laborales Burocráticos de Orden Federal.	51
3.2.1. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.	51
3.2.2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.	54
3.2.3. Ley Federal del Trabajo.	56
3.2.4. Tratados Internacionales.	57
3.2.5. Jurisprudencia.	59

3.3. Marco Jurídico en el Estado de México.	61
3.3.1. Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal.	61
3.3.2. Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.	64
3.3.3. Reglamento Interior del Registro Civil en el Estado de México.	66

CAPÍTULO IV

LOS OFICIALES DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO COMO SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFIANZA.

4.1. La Relación Laboral Burocrática.	68
4.1.1. El Nombramiento.	69
4.1.2. Suspensión y Terminación de la Relación Laboral Burocrática.....	71
4.1.3. Cese de los Efectos del Nombramiento.	74
4.2. Trabajador.....	79
4.2.1. Trabajadores al Servicio del Estado.	80
4.2.2. Trabajadores de Base.	81
4.2.3. Trabajadores de Confianza.	83
4.3. Patrón.	84
4.3.1. Institución Pública.	86
4.3.2. Titular.	87
4.4. Los Oficiales del Registro Civil en el Estado de México, como Servidores Públicos de Confianza.	88
4.4.1. Conceptos Generales.	88
4.4.2. Antecedentes Históricos del Registro Civil en México.	89

4.5. Propuesta de adición a los artículos 8 y 9 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.	98
CONCLUSIONES.	100
PROPUESTAS.....	102
BIBLIOGRAFÍA.	107

INTRODUCCIÓN

Tocar el tema de Derecho Laboral Burocrático es introducirse en la materia Laboral, con la diferencia de que se trata específicamente de los trabajadores al servicio del Estado. En el presente trabajo haremos referencia a las funciones que debe de realizar un servidor público para ser considerado como empleado de confianza por eso es que se estudiarán desde los aspectos históricos, así como las bases y fundamentos del Derecho Laboral Burocrático.

El presente trabajo de investigación tiene por objeto exponer una propuesta de reforma a los artículos 8 y 9 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, estableciendo que a los Oficiales del Registro Civil del Estado de México se les considere como empleados de confianza todo esto derivado de las funciones que desempeñan a su cargo, así como incluir las ultimas mencionadas dentro de las funcione consideradas como de confianza siendo estas las de inscripción, registro, autorización, certificación, dar publicidad y solemnidad a los actos y hechos relativos al estado civil de las personas y expedir las actas relativas al nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio y defunción e inscribe las resoluciones que la Ley autoriza.

Derivado de lo anterior y siguiendo un orden cronológico y normativo el presente trabajo consta de cuatro capítulos en el que se desarrolla toda la investigación que se necesitó para proponer la reforma que planteo a los artículos 8 y 9 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

El primero de los capítulos versa sobre los aspectos históricos, con el que se pretende dar un panorama de las bases con las que fue creado el Derecho Laboral Burocrático y con ello los Servidores Públicos como Trabajadores al Servicio del Estado.

En el segundo capítulo nos abocamos a hablar del marco teórico conceptual del Derecho Burocrático todo esto para que se pueda tener un buen entendimiento de los temas que se abordaran en los capítulos siguientes.

El tercer capítulo está enfocado a temas relacionados con las bases constitucionales del que emana el Derecho Laboral Burocrático y en consecuencia lo trabajadores al servicio del Estado o bien llamados servidores públicos.

Todos estos capítulos son importantes de estudiar para llegar a la comprensión del cuarto y último capítulo en el que hablaremos de los Oficiales del Registro Civil, que si bien es cierto ya tienen el carácter de servidores públicos con este trabajo de investigación se pretende hacer notar que se les tiene que considerar como servidores públicos de confianza todo esto derivado de las funciones que desempeñan a su digno cargo, buscando como objetivo que dichas funciones sean consideradas de confianza por actuar los Oficiales del Registro Civil en representación del Estado.

Espero que este trabajo de investigación sirva como un referente para subsanar las lagunas jurídicas que tiene la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios para lograr así una mejor y más justa impartición de justicia por parte del Tribuna Estatal de Conciliación y Arbitraje.

CAPÍTULO I

ASPECTOS HISTÓRICOS DEL DERECHO BUROCRÁTICO

1. ANTECEDENTES GENERALES.

En este capítulo se abordan los aspectos históricos que fueron pieza clave para la creación del Derecho Laboral Burocrático, así como los sucesos que dieron pie a la creación de una norma jurídica que regulará a los trabajadores al servicio del Estado, así como a un sistema de justicia en el que se pudieran resolver las controversias derivadas de la relación laboral del Estado en su calidad de patrón y de sus servidores públicos a su servicio.

1.1. Influencia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Fue aprobada en Asamblea Nacional el 26 de agosto de 1789, en ese año el pueblo de Francia causó la abolición de una monarquía absoluta y creó la plataforma para el establecimiento de la primera República Francesa. Sólo seis semanas después del ataque súbito a la Bastilla, y apenas tres semanas después de la abolición del feudalismo, la Asamblea Nacional Constituyente adoptó la Declaración de los Derechos del Hombre y de los Ciudadanos (en francés: La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen) como el primer paso para escribir la constitución de la República de Francia.

La Declaración proclama que a todos los ciudadanos se les deben garantizar los derechos de libertad de propiedad, seguridad y resistencia a la opresión. Argumenta que la necesidad de la ley se deriva del hecho de que el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre, tiene sólo aquellos límites que aseguran a los demás miembros de la misma sociedad el goce de estos mismos derechos.

Por lo tanto, la Declaración ve a la ley como una expresión de la voluntad general, destinada a promocionar esta equidad de derechos y prohibir sólo acciones dañinas para la sociedad.

La Declaración está conformada por 17 artículos en los cuales se garantizan los derechos de naturales de cada hombre y el ciudadano. Dichos artículos a la letra dicen:

Artículo 1º

Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.

Artículo 2

La finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Artículo 3

El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo ni ningún individuo pueden ejercer autoridad alguna que no emane expresamente de ella.

Artículo 4

La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a los demás. Por ello, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre tan sólo tiene como límites los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Tales límites tan sólo pueden ser determinados por la Ley.

Artículo 5

La Ley sólo tiene derecho a prohibir los actos perjudiciales para la sociedad. Nada que no esté prohibido por la ley puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer algo que ésta no ordene.

Artículo 6

La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o a través de sus representantes. Debe ser la misma para todos, tanto para proteger como para sancionar. Además, puesto que todos los ciudadanos son iguales ante la Ley, todos ellos pueden presentarse y ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y aptitudes.

Artículo 7

Ningún hombre puede ser acusado, arrestado o detenido, salvo en los casos determinados por la ley y en la forma determinada por ella. Quienes soliciten, cursen, ejecuten o hagan ejecutar órdenes arbitrarias deben ser castigados; con todo, cualquier ciudadano que sea requerido o aprehendido en virtud de la Ley debe obedecer de inmediato, y es culpable si opone resistencia.

Artículo 8

La Ley sólo debe establecer penas estricta y evidentemente necesarias, y tan sólo se puede ser castigado en virtud de una Ley establecida y promulgada con anterioridad al delito, y aplicada legalmente.

Artículo 9

Puesto que cualquier hombre se considera inocente hasta no ser declarado culpable, si se juzga indispensable detenerlo, cualquier rigor que no sea necesario para apoderarse de su persona debe ser severamente reprimido por la Ley.

Artículo 10

Nadie debe ser incomodado por sus opiniones, inclusive religiosas, siempre y cuando su manifestación no perturbe el orden público establecido por la Ley.

Artículo 11

La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más valiosos del hombre; por consiguiente, cualquier ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, siempre y cuando responda del abuso de esta libertad en los casos determinados por la Ley.

Artículo 12

La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública; por ello, esta fuerza es instituida en beneficio de todos y no para el provecho particular de aquéllos a quienes se encomienda.

Artículo 13

Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración, resulta indispensable una contribución común, la cual debe repartirse equitativamente entre los ciudadanos, de acuerdo con sus capacidades.

Artículo 14

Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración.

Artículo 15

*La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier Agente público. **Artículo 16***

Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución.

Artículo 17

Por ser la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y con la condición de haya una justa y previa indemnización.

Como se observa el contenido de la Declaración es una base para la que hoy en día es nuestra Carta Magna pues desde ese momento se salvaguardaron derechos fundamentales como lo son el derecho a la libertad, el derecho de asociación, el derecho a la justicia entre otros.

Aunque es cierto que en este documento aún no se habla de derechos laborales como tal, si se habla de las personas al servicio del Estado bajo la denominación de fuerza pública, que garantice el funcionamiento y cumplimiento de la ley; es por ello que se le considera una base para la creación de los derechos laborales burocráticos.

1.1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO BUROCRÁTICO EN MÉXICO.

Antes de ahondar en lo que es el origen y evolución del Derecho Burocrático, es necesario dejar precisado que el este último en mención, en estos tiempos representa una disciplina jurídica que busca, brindar al trabajador del Estado las garantías legales que dignifiquen sus servicios y su bienestar personal y familiar; por otra parte, el Derecho Burocrático Moderno está dejando en claro que deberán armonizarse de mejor manera esas garantías laborales, con la determinación del Estado por cumplir su misión central de atender con eficiencia los asuntos públicos de la sociedad y sus servicios.

Resulta importante considerar, que México está enfrentando notables transformaciones sociales, como resultados de los procesos de modernización que estamos viviendo. En consecuencia, de ello, se han venido proponiendo por el Ejecutivo y por los representantes del Congreso, una serie de iniciativas para lograr una amplia reforma del Estado y una modernización de los procesos productivos en las áreas más sensibles de la economía y de los adelantos de la tecnología.

Será importante que en este afán transformador y de renovación, se analicen a la brevedad los cambios legales que está necesitando de manera decisiva la legislación laboral de los Servidores del Estado, para que de esta manera se incluyan los nuevos criterios derivados de la jurisprudencia, como también para las adecuaciones del ordenamiento laboral burocrático sirvan como un moderno instrumento institucional dentro de las metas superiores de la nación.

1.1.1. Orígenes y evolución del Derecho Laboral Burocrático.

Los antecedentes del derecho laboral burocrático se encuentran en las diferentes culturas que ha producido la humanidad y se identifican, sobre todo, en una sociedad organizada, cuando una burocracia forma parte del Estado.

En este apartado principalmente estudiaremos cuatro épocas significativas en la evolución del derecho burocrático en el país, las cuales son: la Época Precolonial, la Época Colonial, la Época del México Independiente y, por último, pero no menos importante la Época Contemporánea.

• Época precolonial - el Derecho Azteca.

El jurista mexicano León Magno Meléndez nos comenta al respecto: “[...] en nuestro país las relaciones laborales tienen sus antecedentes desde la época precolonial, cuando surge en el seno de las comunidades indígena, sin que ello implique un derecho rigurosamente normado, es decir, con claras especificaciones para atribuir a los trabajadores y patronos derechos y obligaciones”.¹

Este autor fundamenta sus aseveraciones de la existencia de hechos laborales sustentados en la relación laboral entre funcionarios del Imperio Azteca y los siervos o campesinos.

¹ MELENDÉZ Jorge, Luis Magno, Derecho burocrático, (Incertidumbre jurídica), Porrúa, México, 2011.

De este modo León Magno Meléndez menciona:

“las figuras de pago a funcionarios del Estado Azteca como el Tecpillalli y el Pillalli: la primera forma de pago es la cesión a un individuo llamado Tectecuhtzin, quien ostentaba el derecho de cobrar tributos que la comunidad debía pagar al Estado; la segunda forma de pago es cedida a un noble y este la recibía junto con una población de mayeques, cuya característica era la de no poseer tierras para laborar. Las dos formas de pago hacían pertenecer a los beneficiarios funcionarios del Estado Azteca y a sus súbditos a un régimen de pago de tributos por el usufructo de la tierra en cesión.”²

En esta época existe una notable ausencia de instituciones judiciales que tuvieran por finalidad resolver controversias laborales entre trabajadores.

Como sabemos, aunque en ese entonces no existían como tal las figuras de patrón o trabajador, era notable que se le otorgaba un nivel social a cada individuo derivado de las funciones que desempeñaba a su cargo, dichas funciones por una parte eran las de mandar que les asignaba el puesto de patrón y por otro lado la obligación de obedecer siendo estos los empleados.

De este modo en ese tiempo existían también las personas que servían al Estado, aunque en ese momento no tenían ni un derecho pues solo eran esclavos al servicio del monarca.

- **Época Colonial (1521-1821).**

El jurista mexicano doctor Miguel Acosta Romero, considera que la función pública y sus efectos en el derecho laboral burocrático en la época colonial tiene sus orígenes en las *Leyes de Indias*.

² Ibidem, p.17.

Las leyes de las indias fue aquella legislación creada por los españoles con el fin de regular la economía, la sociedad y la política del territorio americano.

En otras palabras, las leyes de las indias tuvieron como fin mejorar las condiciones de vida de las personas sometidas principalmente de los indios y esclavos pues en ellas se destacó la abolición de la esclavitud, haciendo a todas las personas libres sin importar su raza, tono de piel, o su condición económica.

El historiador del Derecho y Maestro universitario, Marco Antonio Pérez, opina que, *“en esta época a los trabajadores, entre ellos las mujeres y los indígenas, recibieron un trato humanitario y a veces un tanto paternalista por parte del gobierno virreinal encabezado por el virrey como representante de la corona española”*.³

Pienso que si bien es cierto si recibieron un mejor trato en ese entonces aun existía un problema serio de discriminación racial y aun cuando quedo prohibida la esclavitud, lo cierto era que se les seguía menospreciando a los individuos por pertenecer a la raza india.

Por su parte el jurista mexicano León Magno Meléndez no comparte esa opinión pues nos dice que:

“[...] si bien la historia de México registra una sobreprotección laboral del indígena americano que vivía en el régimen de la Nueva España, como lo hizo sentir en su última voluntad testamentaria, la reina Isabel “la católica”; lo cierto es que la asignación de los puestos en la burocracia virreinal, ésta estuvo orientada por la discriminación racial y el ejercicio de supremacía de los peninsulares españoles que habían ganado la guerra de la conquista de México, así que, los puestos públicos eran ocupados de manera privilegiada por los españoles blancos venidos de España. Los criollos fueron relegados a puestos de menor jerarquía y los indios no contaban con esos nombramientos”.⁴

³ PÉREZ de los Reyes, Marco Antonio, Historia del derecho mexicano, Oxford, México, 2011 p.201.

⁴ MELÉNDEZ, Jorge, León Magno, op. Cit., p. 55.

En este orden de ideas el jurista mexicano León Magno es muy acertado pues como bien lo dice si comenzaron a gozar de derechos los indios y se prohibió la esclavitud, pero la realidad era que lo máximo a lo que aspiraba un indio era a trabajar bajo las órdenes de un español o un criollo, pero jamás podía si quiera pensar en ocupar un puesto en el gobierno pues finalmente el racismo prevalecía, los indios eran libres, pero no dignos de mandar o gobernar.

- **México independiente (1821-1940).**

La época independiente en nuestro país se inicia con la firma del Acta de Independencia, entre Agustín de Iturbide, que fungía como representante de los criollos españoles y Vicente Guerrero, como representante de las clases de indios y mestizos, con ellos se comienza la emisión de nuevas leyes que configuran a la nueva nación, dejando atrás las leyes de las Indias.

Miguel Acosta Romero⁴ señala las siguientes legislaciones en materia de derecho burocrático en el periodo comprendido de 1824 a 1917:

- I. **Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana**, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814.

También conocida como la constitución de Apatzingán, fue la primera redactada en México, en consecuencia, es el antecedente directo de la que hoy es nuestra Carta Magna, un dato curioso es que, aunque es un antecedente directo, esta jamás entró en vigor. En ella destacan conceptos como soberanía, religión, respeto, libertad y plasmó una clara

⁴ ACOSTA Romero, Miguel, Derecho burocrático mexicano, Porrúa, México, 2002, p.57.

idea de que la riqueza debería de ser repartida de forma justa para de este modo evitar el enriquecimiento de solo unos cuantos.

II. **La Constitución de 1824:** establecía en su artículo 110 las atribuciones del Presidente de la Republica referentes al nombramiento de

funcionarios del Poder Ejecutivo y la suspensión por tres meses, en caso a algún decreto o ley. En el año de 1835 se decretó la Ley sobre Pensión para los Empleados de la actividad Diplomática.

Este documento constitucional tuvo como principal fin declarar el carácter independiente de la nación mexicana como país libre y soberano.

III. **La Constitución de 1836:** su artículo 115 establece las facultades de Presidente de la República para nombrar y remover a los secretarios del Estado. También conocida como las 7 leyes, tales leyes dieron forma aun régimen centralista, todo lo contrario, a la constitución de 1824.

IV. **La Constitución de 1857:** en su artículo 85 enumera las facultades del Presidente de la República para remover y nombrar de manea libre a los secretarios de Estado y a los agentes diplomáticos, altos empleados de Hacienda y a los demás empleados de la Unión.

• **Época Contemporánea.**

La constitución de 1917, no previó la regulación de las relaciones de trabajo, entre el Estado y sus Servidores Públicos en consecuencia la relación de trabajo de los servidores públicos carecía de un marco jurídico institucional burocrático.

La Ley del Trabajo Burocrático de 1931 no incluía a los trabajadores al servicio del Estado en sus disposiciones, debido a que en su artículo 2º ordenaba que los funcionarios y empleados del Estado deberían regirse por las leyes del servicio civil.

Sergio Pallares y Lara comenta al respecto que:

“en 1917 los empleados públicos no fueron reconocidos como trabajadores, en años posteriores se les concibió como una especie de apóstoles del servicio a la sociedad, cuya relación con el Estado por muchos años se consideró de naturaleza administrativa, aplicándoles la eufemística denominación de “servidores públicos” para negar su calidad de trabajadores y marginarlos de los beneficios laborales plasmados en el artículo 123 Constitucional.”⁵

Desde mi punto de vista la denominación de servidor público solo se utilizó para que las personas al servicio del Estado no pudieran exigir derechos derivados de las funciones que realizan dentro del gobierno, pues al Estado como patrón le convenía tener trabajadores a su cargo sin verse obligado a otorgarle derechos por los trabajos que de manera subordinada prestaban los servidores públicos.

Pasada la crisis de 1929, el Presidente Emilio Portes Gil promulgó la Ley Federal del Trabajo, donde se establecieron los derechos de sindicación, huelga o contrato colectivo de trabajo. El trabajo burocrático se remitió a ser regulado por una ley de tipo administrativo.

El 12 de abril de 1934, el Presidente Abelardo L. Rodríguez publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer precedente de la legislación burocrática, es decir, el Acuerdo sobre la Organización del Servicio Civil, en este documento solo se regulaba a empleados del Poder Ejecutivo y dejó al margen a los de los poderes Legislativo y Judicial.

⁵ PALLARES y Lara, Sergio, *Las relaciones laborales en el servicio Público*, 1ª Edición, Porrúa, México, 2007.

Años después Lázaro Cárdenas promulgó en el Diario Oficial de la Federación, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, con fecha 5 de diciembre de 1938.

El Estatuto burocrático cardenista fue criticado de inconstitucionalidad por parte del presidente de la Suprema corte de Justicia de la Nación, Salvador Urbina, quien se negó a someter los conflictos laborales de los trabajadores del Alto Tribunal, al Tribunal de Arbitraje, que se creaba con el Estatuto.

La sensibilidad política del Presidente Adolfo López Mateos, quien había sido secretario del Trabajo y Previsión Social del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, lo que permitió la promulgación del apartado B en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De este modo el 28 de diciembre de 1963 fue promulgada la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que regularía las relaciones entre los trabajadores burócratas y los titulares de las dependencias. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, regula desde entonces los conflictos de tipo individual y colectivo, los cuales se resuelven en este tribunal.

1.1.2. Antecedentes Legislativos sobre las Relaciones entre el Estado y sus trabajadores a su servicio.

En la revolución de independencia la Suprema Junta de la Nación Americana en 1811 declaró que todo empleo con cargo a los fondos públicos debía de ser de rigurosa justicia y no por gracia. La Constitución de Apatzingán de 1814 se consideró temporariamente la existencia de los empleos a cuyos ocupantes debía elegirse.

En el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, así como en la Constitución de 1824 y las Leyes Constitucionales de 1836 y la Constitución de 1857, establecieron que corresponde al presidente de la república nombrar y remover a los empleados públicos con arreglo a la propia norma constitucional. Las normas supremas que anteceden a la de 1857 destacaban la facultad de presidente para conceder pensiones y jubilaciones a los servidores públicos. El presidente Arista por ley del 21 de mayo de 1852, se dispuso que todos los empleados en las oficinas de la federación fuesen amovibles a voluntad del gobierno, únicamente podía removerlos previa instrucción de un expediente, con audiencia del interesado, en junta de ministro, y por mayoría de votos de estos últimos.

La Ley Lares del 25 de mayo de 1853 contempló un procedimiento contencioso para dirimir las controversias suscitadas por la destitución de los empleados públicos; para tal efecto se creaba un Tribunal de justicia retenida, integrado por el Consejo de ministros, ante el cual contenderían el empleado removido y salvaguardando los intereses de la administración, el procurador de justicia.

El Constituyente de Querétaro no incluyó en el artículo 123 constitucional los derechos de los empleados públicos. Estableció las bases generales a las cuales debían de sujetarse las relaciones de trabajo, independientemente de la naturaleza privada o pública de los patrones por los cual el objetivo del artículo mencionado no señala trabajadores de excepción.

El artículo en cuestión regia exclusivamente los vínculos entre factores de la producción, capital y trabajo; consecuentemente se pensó que los servidores públicos debían ser sujetos de una legislación reglamentaria y una base constitucional diferente.

La presión política y las condiciones miserables de los empleados públicos obligaron al Estado a construir, el 12 de agosto de 1925, la Dirección General de

Pensiones Civiles y de Retiro, que tuvo alcances muy limitados, pues otorgaba los beneficios solo a determinados trabajadores. En 1929 Portes Gil, en un proyecto de Código Federal de Trabajo, en su artículo 3° disponía que se sujetaran a las disposiciones del artículo 123 constitucional, todos los trabajadores y patrones, incluyendo al Estado cuando tenga carácter de patrón.

El 29 de agosto de ese mismo año, se aprobó la iniciativa de reforma enviada por el presidente al Congreso de la Unión, y en las cuales se concedían facultades exclusivas a dicho Congreso para legislar en materia de trabajo, con lo que se dio un avance trascendental para expedir más tarde la Ley Federal Reglamentaria del artículo 123 de la Constitución.

El día 14 de julio de 1931, se publicó el reglamento que fijó el estatuto del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado por el presidente Pascual Ortiz Rubio y en el que se reconocen por el ejecutivo la limitación de su potestad para expedir nombramientos y ceses, estableciendo el principio de inamovilidad o estabilidad en el empleo, el ascenso por capacidad y la no remoción sino por causa justa, que juzgaría el propio titular del ramo.

Al promulgarse el 18 de agosto de 1931 la Ley Federal del Trabajo, estableció en su artículo 2° que “las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan” anteriormente el licenciado Lombardo Toledano había dicho que “no debía haber ley del servicio civil a la vez que código federal del trabajo”⁶. Fue muy acertado el comentario del licenciado en virtud de que resultaba confuso en que momentos sería viable regirse por las leyes civiles y en que momentos por el código federal del trabajo pues era clara la desigualdad de derechos hacia los trabajadores del Estado y los trabajadores que no pertenecían a la burocracia.

⁶ GONZÁLEZ Prieto Alejandro, Proceso Normativo de la Ley Federal del Trabajo de 1931, p.42.

El 12 de abril de 1934 apareció publicado en el Diario Oficial un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil que tendría vigencia únicamente hasta el 30 de noviembre de 1934.

Del 23 de noviembre al 21 de diciembre de 1937 se analizó en la Cámara de Senadores la iniciativa de estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Ejecutivo Federal. Este proceso culmina con la publicación del ordenamiento legal el 5 de diciembre de 1938, con la siguiente denominación: Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Meses después se crea el Tribunal de Arbitraje, esto con gran oposición de los trabajadores.

El 4 de abril de 1941 surgió un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, cuyos lineamientos más importantes eran:

- a) Desaparición de las Juntas Arbitrales en cada dependencia y creación del Tribuna de Conciliación y Arbitraje con jurisdicción y competencia para todas las unidades burocráticas.
- b) La especificación de las bases para los escalafones.
- c) Prohibición a los sindicatos de burócratas de adherirse a otras organizaciones, centrales, obreras y campesinas.

Los estatutos precedentes fueron marco de referencia para adicionar el artículo 123 de nuestra Carta Magna con la publicación el 5 de diciembre de 1960 del apartado B, que sirve de base para normar las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno Federal y sus trabajadores.

El proceso de integración del régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado federal tiene su origen cuando el 5 de diciembre de 1963 se envía la iniciativa de la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional a la Cámara de Senadores, y en cuya exposición de motivos se manifestó: Elevados a preceptos constitucionales los principios tutelares del trabajo de los servidores públicos por la adición del apartado B al artículo 123.

1.1.3. Naturaleza de las Relaciones Jurídicas entre el Estado y sus Trabajadores.

Desde un punto de vista sistemático es necesario concretar la denominación apropiada con la que se pueda identificar el complejo y escaso normativo de los trabajadores públicos en sus relaciones con el Estado.

Acerca de este tema, en la doctrina encontramos tres grandes corrientes que llamaremos tradicional, laboralista y ecléctica.

A. Tradicional: también denominada publicista o administrativista, en la que se alinea el maestro Gabino Fraga al afirmar que:

“en la función pública, los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado y, por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe de adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir categoría jurídica para obstruir la satisfacción del interés general. Ahora bien, como las normas que están inspiradas en tal exigencia son normas de derecho público, tendrán que ser también las relaciones que constituyen la función pública”.⁷

⁷ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, p.136.

Desde mi punto de vista esta corriente de ninguna manera considera al Estado como patrón en consecuencia las personas que le prestan sus servicios o pueden ser considerados sus trabajadores, se considera al trabajador no como servidor público sino como funcionario.

B. Laboralista: Su principal exponente fue el maestro Alberto Trueba Urbina, quien considero la asimilación de las relaciones entre el Estado y sus empleados al Derecho del Trabajo, sobre todo tomando en cuenta el origen de la normatividad de tales vínculos que se encuera en el artículo

123 constitucional, bajo el titulo relativo al trabajo y la previsión social, Trueba Urbina afirma que:

“Las relaciones entre el Estado y sus servidores en nuestro país, dejaron de ser administrativas a partir del 1 de mayo de 1917 en que entró en vigor nuestra Constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los trabajadores públicos y privados. En la actualidad se ha vigorizado en la propia Constitución y en sus leyes reglamentarias el Derecho del trabajo de los asalariados, de todos los trabajadores en general, así como de los empleados públicos. El conjunto de derechos de éstos constituye el derecho mexicano del trabajo, de modo que la teoría del empleo público corresponde a esta disciplina; por ello, nosotros nos ocupamos del derecho del trabajo de los burócratas, ya que también a estos les es aplicable nuestra teoría integral del derecho del trabajo. Las relaciones entre el Estado federal, los estados miembros y los municipios y sus servidores, son de carácter social y por consiguientes éstos son objeto de protección y reivindicación en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias; no debiendo confundirse la naturaleza social de esta relación con la función pública que realiza el Estado y sus servidores frente a sus particulares.”⁸

Como su nombre lo dice esta corriente afirma que la naturaleza jurídica de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores tiene su origen al momento que se da la relación de trabajo en el que el Estado adquiere la calidad de patrón y genera una relación con sus empleados, en consecuencia, el Estado se sujetara a lo establecido por el artículo 123 Constitucional apartado B.

⁸ TRUEBA, Urbina Alberto, Nuevo derecho procesal del trabajo, p.596.

C. Ecléctica: Se distinguen tres segmentos que forman parte de lo que hoy denominamos derecho burocrático, mismo que está integrado por disposiciones que pertenecen a tres sectores del Derecho, es decir, a los sectores administrativos, laboral y de seguridad social, estas derivadas del apartado B del artículo 123.

Se le llama de este modo en virtud de que esta integrada no por una rama del derecho sino por tres y esta teoría no podría ser mas acertada pues como a lo hemos analizado e Derecho laboral burocrático a mi punto de vista si está integrado por disposiciones laborales, administrativas y de seguridad social que en conjunto brindan al trabajador un derecho laboral justo.

En conclusión, el Derecho Burocrático es independiente del derecho administrativo aun cuando sigue teniendo relaciones con él, pues los sujetos del derecho burocrático se encuentran inmersos en una estructura que se rige por normas administrativas.

Es claro, entonces, que las disposiciones que norman las relaciones el trabajo entre el Estado mexicano y sus servidores no son exactamente iguales a las que rigen las actividades privadas.

Es cierto también que existen algunas semejanzas y otras muy marcadas diferencias entre el apartado A y el apartado B y sus leyes reglamentarias, lo que nos lleva al siguiente tema de estudio, determinar las diferencias y semejanzas entre ambos apartados.

1.1.4. Diferencias y Semejanzas entre los apartados “A” y “B” del artículo 123 Constitucional.

Primeramente, resaltaremos los puntos de contacto en que coinciden:

- La duración de la jornada de trabajo es similar: ocho horas para jornada diurna y siete horas para la jornada nocturna.
- A trabajo igual corresponderá salario igual sin importar o tomar en cuenta el sexo.
- En cuanto al salario, en ningún caso estos podrán ser inferiores al salario mínimo para los trabajadores en general.
- Los trabajadores tendrán derecho a asociarse para la defensa de sus intereses comunes.
- Hay semejanza en cuanto al derecho a la estabilidad en el empleo.
- Una igualdad de tipos sociológico es que tanto los trabajadores al servicio del Estado como los trabajadores al servicio del capital sin excepción forman parte de la clase trabajadora.

Es son, en términos generales los más importantes rubros de semejanzas entre ambos apartados del artículo 123 constitucional. Ahora expondré a grandes rasgos los contenidos en que estos mismos apartados se diferencian:

- En el ámbito personal de validez de la norma en estricto sentido incluye a obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, los trabajadores regulados por el título de trabajadores especiales, entre los cuales

podemos destacar a los académicos y maestros de las universidades. Por su parte, la legislación del trabajo burocrático comprende a los trabajadores de las dependencias de los poderes de la unión, del gobierno federal, de instituciones y organismos que tengan a su cargo funciones de servicios públicos a que se refiere el artículo 1° de la ley reglamentaria del apartado B.

- En el ámbito de derecho netamente laboral, los sujetos de la relación del trabajo son cambiantes en cuanto al patrón.
- La clase trabajadora en general sujeta al apartado A, únicamente goza de un día de descanso por seis de trabajo. En tanto que los trabajadores públicos contemplados en el apartado B gozan de la semana de 40 horas.
- La Ley Federal del Trabajo estipula vacaciones de seis días laborables como mínimo y que aumentara en dos días laborables, hasta llegar a doce por cada año de servicio, después del cuarto año, el periodo de vacaciones se aumentara a dos días por cada cinco de servicio.

En relación al apartado B, este otorga como mínimo 20 días al año, que en algunos casos es posible extender cuando las características del servicio así lo permiten.

- Los salarios conforme al apartado A son fijados por los representantes del capital, el trabajo y el gobierno al interior de las comisiones regionales y la comisión de salarios mínimos, hay algunos sindicatos combativos que a base de negociación logran rebasar el porcentaje máximo impuesto por las políticas salariales. Caso contrario que los sindicatos del sector público atacan la fijación salarial que hace la administración pública.
- La seguridad social que se basa en la legislación burocrática debe de cubrir ciertos requisitos para obtener las prestaciones económicas en el rubro de seguros, son mayores y más difíciles de cubrir que los exigidos por la Ley del Seguro Social.
- Los conflictos entre el Estado-Patrón y los servidores públicos son resueltos por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje. Respecto a los conflictos surgidos entre los trabajadores y patronos encuadrados en

el apartado A se resolverán en las Juntas de Conciliación y Arbitraje correspondiente.

- Los trabajadores de confianza son excluidos de los sindicatos de la burocracia, según el artículo 70 de la ley de la materia. Caso contrario el de los trabajadores previstos en el artículo 183 de la Ley Federal del Trabajo, ya que pueden constituir sus propios sindicatos.

En si son variadas las semejanzas y diferencias entre ambos apartados, lo cierto es que en los dos casos se busca proteger los derechos de los trabajadores ya sea que se encuentren bajo el servicio del Estado en su calidad de patrón o que están al servicio de un particular pues su fin común son la justicia laboral y los derechos que de ella emanan.

1.1.5. Autonomía del Derecho Burocrático.

La autonomía de una disciplina jurídica se presenta cuando se justifican plenamente los aspectos siguientes:

- ✦ Autonomía legislativa: Se expresa en el momento en que una disciplina tiene su propio sistema normativo. En este orden de ideas, el derecho burocrático tiene su origen en el apartado B del artículo 123 constitucional, del cual se deriva la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, dicha ley es la encargada de regular y resolver los conflictos que surjan de la relación laboral del Estado en su calidad de patrón y los servidores públicos que para el trabajen; por lo cual se puede afirmar su autonomía legislativa y jurídica.
- ✦ Autonomía científica: Destacan los ensayos de Fix-Zamudio, Euquerio Guerrero, Baltazar Cavazos y las aportaciones del Maestro Trueba Urbina, entre otros. Con lo que puede establecerse el carácter autonómico del derecho burocrático. Aunque no se puede hablar de una ciencia propia de derecho laboral burocrático, debido a que el derecho en general

lo engloba, si podemos decir que el derecho laboral burocrático cuenta con un vasto sistema doctrinal que le conceden dicha autonomía.

- ✦ Autonomía jurisdiccional: Ésta existe cuando la materia que se trata tiene tribunales propios encargados de aplicarla y dilucidar las controversias que surgen, en el caso del derecho burocrático se cumple con este aspecto pues cuenta con un Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, encargado de impartir justicia y dirimir los conflictos que surgen de la relación laboral entre el Estado-patrón y sus servidores públicos.

1.1.6. Naturaleza Jurídica del Derecho Burocrático.

Durante bastante tiempo se consideró al régimen jurídico de los trabajadores del Estado como parte del derecho administrativo; luego con la adición al apartado B del artículo 123 constitucional, se ubicó en el derecho del trabajo. Hoy como disciplina jurídica autónoma, por su extensión tutela a un grupo social, la burocracia que forma parte de la clase trabajadora, se constituye en una garantía social irrenunciable y por lo tanto reivindica sus derechos.

El primer párrafo del apartado B del artículo 123 constitucional señala que esta relación laboral se establece entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, señala que, para los efectos de esa ley, la relación jurídica que venimos comentando se establece entre el trabajador de base y el titular de la dependencia correspondiente. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación (artículo 2o.).

Alberto Trueba Urbina considera que la relación se establece directamente entre el órgano estatal y el servidor público, porque los titulares de las dependencias son únicamente representantes del órgano estatal. Además la aplicación

supletoria de la Ley Federal del Trabajo la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad que en primer caso persigue la justicia social, y que en caso de duda debe de estarse a lo más favorable al trabajador, ubica al derecho burocrático dentro del derecho social cuyas instituciones, principios y disposiciones orientadas a proteger a los económicamente débiles, asegurándoles un mínimo de bienestar que les permita una existencia digna y mejores condiciones de vida. Tales son los propósitos del derecho burocrático.

Para concluir este primer capítulo es relevante resaltar que a lo largo de la historia mexicana siempre existió una relación laboral entre el Estado y sus trabajadores y es algo que se logró resaltar con los diversos temas de investigación desde la edad precolonial hasta la actualidad dejando entre ver que desde que momento se inició a conformar un derecho netamente laboral y como fue evolucionando hasta llegar a la conclusión de que no solo existe la materia laboral sino que también hay otra rama de derecho que de igual forma tiene por objeto regular las relaciones laborales pero no del sector privado sino que se enfoca en un sector que durante años fue ignorado y dejado fuera de una norma jurídica este es el derecho laboral burocrático, cuyo objeto de creación fue regular la relación entre el Estado y sus servidores públicos, así como salvaguardar los derechos laborales de los empleados de gobierno.

Como se observó los antecedentes históricos estudiados nos sirvieron para entender la creación y evolución que en nuestro país tuvo tanto el derecho laboral como el derecho laboral burocrático y entender la historia nos ayudara a tener una mejor comprensión de los siguientes capítulos a desarrollar como son el marco conceptual que a continuación se desarrollara porque una vez entendida la historia y de donde viene la creación del derecho laboral burocrático en México es necesario estudiar los conceptos fundamentales o más importantes de la materia tanto laboral como de la laboral burocrática.

CAPÍTULO II

MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO BUROCRÁTICO

2. CONCEPTOS GENERALES.

A continuación, se presentan algunas definiciones de conceptos básicos para el derecho y para el derecho laboral burocrático, que nos permitirán comprender los contenidos de esta materia de estudio del trabajo burocrático respecto de la relación laboral entre los trabajadores de base y el Estado como patrón.

2.1. Concepto de Derecho.

Es importante señalar algunas nociones que nos permitan introducirnos a nuestro objeto de estudio.

Las normas jurídicas son el resultado de la necesidad de contar con un sistema de solución a los conflictos entre los seres humanos, las cuales se presentan como un conjunto de reglas, aplicada por una autoridad motivadas por las necesidades sociales es por ello conveniente recordar aquellos aspectos que nos permitan aproximarnos a un significado de derecho y del término derecho burocrático siendo este último la materia que nos ocupa.

La palabra Derecho deriva del latín *directum* que significa dirigir o gobernar y que evoca entonces la idea de establecer un orden en la sociedad o dirigirla para alcanzar ese orden.

Desde el punto de vista de una corriente del pensamiento jurídico, se le concibe desde dos acepciones, la primera al verse al derecho como una norma jurídica unida a la de ley natural (iusnaturalismo de Santo Tomas de Aquino) y por otro la teoría que ve al derecho como una norma coactiva separada de la ley natural (Hans Kelsen).

En torno a estas dos corrientes filosóficas puedo decir que concuerdo con la iusnaturalista, ya que el Derecho existe de la norma jurídica pero la norma jurídica nace de la necesidad de regular la conducta externa del individuo en la sociedad, por ello es que concuerdo en que se debe de entender al derecho como una norma jurídica unida a la ley natural del hombre.

“El derecho se nos presenta como un sistema de reglas de conducta de carácter obligatorio, impuesto por la autoridad, la cual asegura su eficacia amenazando con sanciones a los infractores y, en ocasiones, forzando a un cumplimiento hasta vencer la resistencia del rebelde”⁹. Con respecto a este concepto no concuerdo del todo en cuanto a la palabra forzando pues si bien el Estado las impone, también es cierto que no existe un mecanismo que forcé a la sociedad a dar cabal cumplimiento a la norma, aunque si se llega a sancionar cuando se incumple, pero no se le obliga a la sociedad a hacerla cumplir, si fuese así no habría entonces por qué sancionar su incumplimiento.

En cuanto a su fin el derecho aparece como un “método específico que permite inducir a los hombres a conducirse de una manera determinada”¹¹ es así como la característica de este método consiste en sancionar con un acto coactivo la conducta contraria a la deseada.

De lo anterior podemos establecer que la utilidad del Derecho que es organizar la vida en sociedad, bajo ciertas normas, como serían la justicia y la equidad.

⁹ SOTO Pérez R. “Nociones de Derecho Positivo Mexicano” Ed. Esfinge, 12ª Edic., México, 1982, p.8. ¹¹ REYNOSO CASTILLO, Carlos, Curso de Derecho Burocrático, México, Porrúa, 1999, p. 4

Una vez teniendo claro esto, yo defino al derecho como aquellas normas jurídicas creadas por el Estado para regular y dirigir la conducta externa del individuo en un entorno en sociedad y en caso de infringir dichas normas la autoridad que resulte competente sancionara al infractor.

2.2. Concepto de Burocracia.

El término burocracia procede de la lengua francesa *bureaucratie*, y éste de *bureau*, oficina, escritorio, y *-cratie*, *-cracia*: gobierno.

Burocracia según el ángulo interpretativo, este término contiene distintos significados, jurídicamente es un término que adquiere plaza y valor pese a su origen político y a su raíz de expresión despectiva. Su valor e importancia la ha adquirido en el presente siglo y es consubstancial con el Estado intervencionista y de tendencia social. El término adquiere así un sentido despectivo y político. A medida que el Derecho Administrativo se supere en nuevos organismos de control que regulen la normal y meritoria marcha de las funciones encomendadas y cuanto más se asegure la intervención directa del administrado, por medio de los numerosos recursos que el derecho crea, el término burocracia se despojará de su sentido despectivo y se afirmará como una institución jurídica.

(Enciclopedia Jurídica Ameba, 1967).

Según la Real Academia Española la burocracia es entendida como una organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios.¹⁰

¹⁰ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.4 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [consultado el 06 de junio del 2021]

Para Weber el modelo burocrático es el sistema de organización del poder público que puede superar los sistemas tradicionales que suelen degenerar en clientelismo y en lógicas patrimoniales en la Administración pública. Se trata, por tanto, de una apuesta radical por la modernización de las instituciones públicas buscando la neutralidad y eficiencia de sus trabajadores.

Las características del modelo de burocracia weberiano son: jerarquía de autoridad esto hace referencia a los diversos cargos de gobierno que existen dentro de la función pública, la división sistemática del trabajo, cada área de trabajo tiene determinadas funciones por cumplir rutinas y procedimientos estandarizados, por rutina se entienda a que las actividades a realizar son en suma las mismas siempre ya sea de papeleo o de actividades que requieran una fuerza extra y normas preestablecidas por escrito, como sabemos la burocracia es eso, realizar cualquier trámite implica que todo sea mediante escritos dirigidos a la autoridad correspondiente, esperando que dicha autoridad le dé trámite de forma oportuna.

Para mí la burocracia es entendida como aquella actividad organizacional que realizan los empleados dependientes de una secretaría de gobierno que tiene por finalidad servir a la sociedad de forma gratuita y oportuna en determinados trámites ante la autoridad pública.

2.3. Concepto de Derecho del Trabajo.

El nacimiento del derecho del trabajo, se debió a que se reconoció que el derecho civil, era insuficiente e ineficaz para solucionar los conflictos derivados de las relaciones laborales, es por ello que el nacimiento de dicha disciplina constituyó un parte aguas en la historia jurídica nacional.

“El derecho del trabajo, inicialmente denominado derecho obrero o legislación industrial, nacía con la intención de regular las relaciones obrero patronales y surgiría en México de una manera elegante y digna, con un reconocimiento a nivel constitucional de la manera a un artículo 123 que marcaría las bases a partir de la cuales surgiría la reglamentación de esta nueva rama jurídica...”¹¹

Como ya se estudió en el capítulo anterior, el derecho del trabajo surge con el artículo 123 Constitucional, el cual enmarca el derecho a gozar de un trabajo digno, derivado de este artículo surgió la necesidad de la creación de más normas jurídicas que regulen dicha actividad y los conflictos que surgieran de ella, por ello es que se puede decir que el derecho del trabajo tuvo una entrada elegante en nuestro marco jurídico pues fue discreto pero tajante con respecto a cuál era su fin.

Para Néstor de Buen Lozano: *“Es el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada de servicios personales cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social.”¹²* Este autor habla de palabras que resultan claves para llegar a la concepción del derecho del trabajo, tales palabras son la subordinación, la prestación de un servicio y la remuneración.

Para mí estos tres términos son una característica clave para hablar del derecho del trabajo pues por subordinación entiendo a la persona que se encuentra bajo las órdenes de otra claro de forma libre, la prestación de un servicio la entiendo

¹¹ DE LA CUEVA M. “El nuevo derecho mexicano del trabajo”, Porrúa, 6ª Edición, México, vol. I, pag.45

¹² DE BUEN LOZANO, Ernesto, Derecho del Trabajo, 1977, p. 127

como el trabajo que se está realizando y la remuneración es el pago o salario otorgado por la realización del trabajo.

Por su parte, Alberto Trueba Urbina define al derecho del trabajo como: *“El conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana.”*¹³ Desde mi punto de vista el concepto de este autor no es del todo claro pues deja de lado las características propias del Derecho del trabajo y entra más en la autoridad y los principios que se encargaran de regular dicho derecho.

Alfredo Sánchez Alvarado, define al citado derecho como:

*“El conjunto de principios y normas que regulan, en su aspecto individual y colectivo, las relaciones entre trabajadores y patronos, entre trabajadores entre sí y entre patronos entre sí, mediante intervención del Estado, con objeto de proteger y tutelar a todo aquel que preste un servicio subordinado, y permitirle vivir en condiciones dignas, que como ser humano le corresponden para que pueda alcanzar su destino.”*¹⁴

Este último concepto me parece el más completo pues no solo habla de las normas jurídicas, sino que además hace referencia al fin del derecho del trabajo el cual es dirimir controversias y salvaguardar los derechos de los trabajadores y determinar las obligaciones de los patronos para de esta manera contar con un trabajo digno y poder así cumplir con lo plasmado en el artículo 123 constitucional.

Analizados estos conceptos concluyo que el derecho del trabajo es el conjunto de normas jurídicas encargadas de resolver los conflictos obrero patronales a fin de salvaguardar los derechos que surgen de una relación laboral, siendo los

¹³ TRUEBA URBINA, Alberto, 1975

¹⁴ Ibidem, p.134.

trabajadores un sector vulnerable al que se le debe garantizar su derecho a un trabajo digno.

2.4. Los Fines del Derecho del Trabajo.

- *Finalidad Tuitiva del Derecho del Trabajo.* Es decir, protectora de la persona del trabajador. Esta finalidad es la primera que se protege en la primera etapa de legislación laboral, y la única en un primer momento. Su fundamento está en que el Derecho del Trabajo regula los intercambios de trabajo humano y, puesto que este bien económico no es separable de la persona que lo presta, el ordenamiento debe garantizar ciertos derechos a la persona que lo

presta. Algunos de los intereses personales que tradicionalmente se han protegido son la protección de la salud laboral, la intimidad personal, la conciliación de la vida familiar y laboral y la dignidad frente a un trato discriminatorio o lesivo de derechos fundamentales, entre otros.

- *Finalidad compensadora del Derecho Laboral.* Como su nombre lo dice se trata de la compensación al trabajador por existir desigualdad de fuerza contractual o poder de negociación entre las partes (el empresario goza de una posición más fuerte que el trabajador). La compensación variará dependiendo del contexto histórico, la zona geográfica o país o los sectores del mercado de trabajo, entre otras cuestiones.
- *Finalidad de construcción y sostenimiento del sistema de relaciones laborales.* Es decir, el Derecho del Trabajo tiene vocación de regular el sistema de relaciones laborales, entendido como el conjunto

formado por las representaciones profesionales y por las prácticas de negociación o interacción existentes entre las mismas.

- *Finalidad de rendimiento de la fuerza de trabajo.* Se refiere a controlar que el capital humano sea rentable, lo cual es un objetivo económico que tiene en última instancia un trasfondo social: el mantenimiento y la creación de puestos de trabajo en las empresas y en el conjunto del sistema productivo. A estos efectos, la legislación laboral ha puesto a disposición de los empresarios facultades directivas y disciplinarias, derechos relativos a la modificación de condiciones de trabajo, negociación colectiva de empresa, etc.

2.5. El Derecho Burocrático.

De acuerdo con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “se perfila como rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a asemejarse al laboral.”¹⁵ Como ya se analizó en páginas anteriores, es cierto que el derecho laboral burocrático tiene un poco de ambas ramas del derecho, pero obtiene su particularidad en los sujetos inmersos en él, pues el Estado forma parte de dichos sujetos y no como autoridad sino como patrón y eso es lo que lo distingue de las ramas anteriores.

El Derecho Laboral, género al que pertenece el derecho burocrático, tiene su fundamento normativo en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La organización constitucional del trabajo es una aportación del derecho mexicano al constitucionalismo universal.

¹⁵ Tesis 2a./J. 31/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, mayo de 1998, p. 581.

Dicha organización se propone generar condiciones de equidad en las relaciones entre los patrones y los trabajadores, tomando en cuenta la desventaja social y económica en la que se encuentran éstos con respecto de aquéllos. Se trata, pues, de un orden jurídico tutelar o proteccionista que atiende a los objetivos de la justicia social.

La regulación ordinaria de las relaciones entre trabajadores y empleadores, es decir, el derecho laboral, se apoya en la necesidad de encauzar y resolver la lucha de clases. Éste no es el caso de las disposiciones correspondientes a la relación laboral entre el Estado y los servidores públicos.

Aquí no hay lucha de clases, ni se presenta la necesidad de equilibrar la balanza de los factores de la producción, ni existe el ánimo de lucro que caracteriza a una empresa mercantil que actúa como patrón de cierto número de trabajadores.

El Estado representa el interés de la sociedad. Por ende, la relación que establece con las personas que se hallan a su servicio no es equiparable a la que existe en otros ámbitos de la prestación de servicios personales. Estas circunstancias hicieron ver la conveniencia de establecer normas laborales específicas sobre la relación de trabajo entre el Estado y los servidores públicos, que serían aplicadas por los tribunales correspondientes en caso de controversia entre aquéllos y éstos. Fue así que en 1929 se reformó la Constitución con el fin de facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes del trabajo (artículo 73, fracción X).

Tras diversos intentos para regular adecuadamente esta importante materia, en 1938 se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. En 1960, los principios consignados en dicho Estatuto fueron incorporados al apartado B del artículo 123 de la Constitución. Anteriormente, este precepto sólo incluía las disposiciones que luego integrarían el apartado A. Con sustento en aquél, en 1963 se dictó la vigente Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

A partir de la vigencia del apartado B y de su Ley Reglamentaria se puede hablar, propiamente, de un derecho burocrático, integrado por el conjunto de derechos y obligaciones derivados de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores. Estas disposiciones no agotan la regulación jurídica relevante para la relación entre aquél y éstos, así como para la determinación de los derechos y obligaciones respectivos.

2.5.1. Concepto de Derecho Burocrático.

El Derecho Burocrático es el sistema racional de normas jurídicas que tiene por objeto regir la relación de trabajo que surge entre el Patrón-Estado y sus servidores públicos, aclarando que, ya que el estado no goza de su *imperium*, se le denomina Patrón-Estado.¹⁶ Una clara característica es el Estado en su calidad de patrón pues los servidores públicos son personales a su servicio por lo que no puede actuar como autoridad administradora de justicia.

Miguel Cantón Moller, define al Derecho Burocrático como “una institución compleja, entendida como el trabajo desarrollado en oficinas o bien para aludir a personas que están en el servicio público como un grupo”.¹⁹ Desde mi punto de vista este concepto es bastante carente de elementos puesto que solo entiende al derecho burocrático como una institución, pero hace referencia a ningún elemento esencial del derecho burocrático.

¹⁶ BOLAÑOS LINARES, Rigel, Derecho Laboral Burocrático, 2 a. Ed. Porrúa, México, 2007, p. 1.

¹⁹ VILLARREAL Reyes Alma Rubí. Derecho Colectivo Burocrático, México, Porrúa, 2011, p. 2.

La burocracia abarca el conjunto de servidores que prestan su servicio personal al Estado. Así lo expresa Andrés Serra Rojas, de este modo señala que la burocracia se refiere a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos.

Por otra parte, para Héctor Fix Zamudio el Derecho Laboral Burocrático está integrado por un conjunto de disposiciones que pertenecen a tres sectores: administrativo, laboral y de seguridad social y por eso se sostiene que debe considerarse como una disciplina autónoma. Conuerdo con el autor pues como ya se estudió el derecho burocrático si tiene sus orígenes en el derecho administrativo, pero al darse cuenta de que dicha rama del derecho no cubría las necesidades del sector obrero, paso a ser parte de un derecho netamente laboral

y con ello del de seguridad social por eso es que las normas jurídicas que rigen al derecho burocrático si tiene disposiciones de los 3 sectores mencionados.

Se puede definir al Derecho Laboral Burocrático como “(...) el conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado.”¹⁷ Por el conjunto de normas entiendo que se refiere a las leyes que regulan la relación entre un Estado y sus servidores públicos conforme al apartado B del artículo 123, la fracción VI del artículo 116 y la fracción VIII, párrafo segundo del artículo 115 constitucional, de los cuales hablaremos en el capítulo siguiente.

Carlos A, Morales Paulín antes de dar su concepto de Derecho Burocrático nos dice que para distintos tratadistas es definido como *“el conjunto de normas de derecho público que tienen por objeto regular los derechos y obligaciones*

¹⁷ REYNOSO CASTILLO, Carlos, Curso de Derecho Burocrático, México, Porrúa, 1999, p. 14.

*recíprocas entre el Estado y sus servidores, que con base en la justicia equilibre el disfrute de las garantías sociales por parte de los trabajadores con el ejercicio de las funciones de servicio público que tiene a su cargo el Estado.*¹⁸ Desde mi punto de vista este concepto cuenta con todos los elementos importantes para describir al derecho burocrático pues involucra al Estado en calidad de patrón, a los trabajadores los denomina servidores públicos y plasma la finalidad del derecho burocrático la cual es salvaguardar los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y una justicia equilibrada para los sujetos del derecho laboral burocrático.

Una vez analizados los conceptos anteriormente citados se entiende por Derecho Burocrático al conjunto de normas jurídicas que regulan la relación entre el Estado como patrón y sus servidores públicos como trabajadores, sin importar la categoría que estos últimos estén desempeñando.

Y para mí, el derecho laboral burocrático son ese compendio de normas jurídicas que tienen por objeto regular la relación laboral que tiene el Estado con sus servidores públicos con el fin de dirimir los conflictos que surjan de dicha relación.

2.5.2. Ubicación.

Si queremos ubicar una rama del derecho antes debemos de antes debemos de tener una clasificación de las mismas

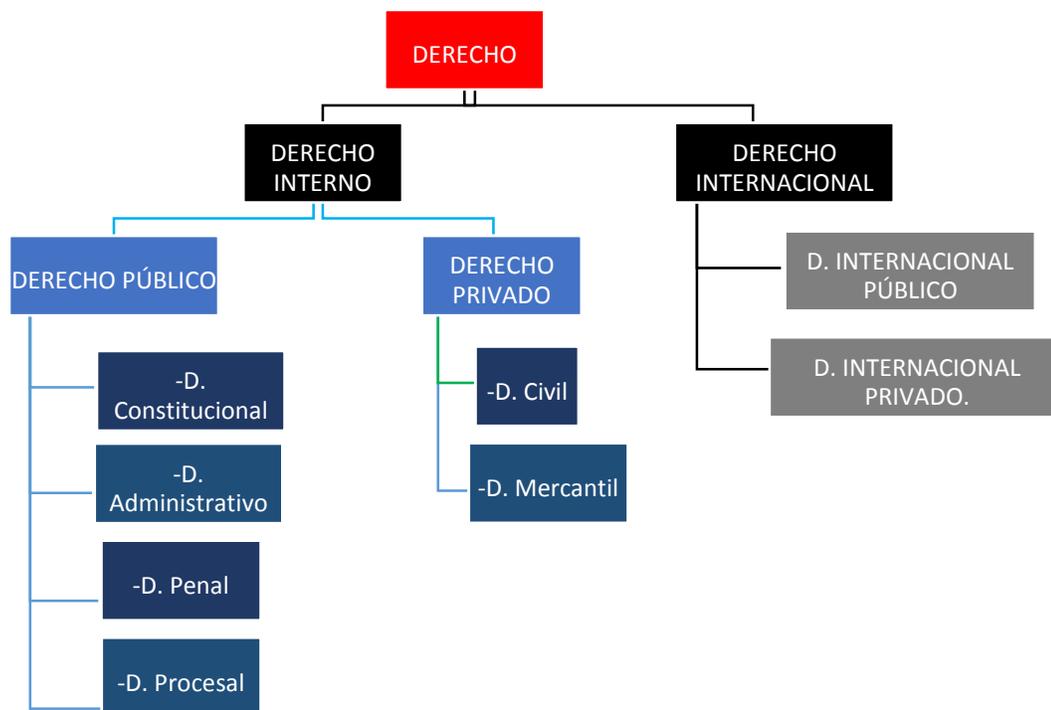
Las clasificaciones que he elegido son 3 la primera de ellas por un lado atiende al ámbito espacial de validez, haciendo la clara distinción entre el derecho interno del derecho internacional, y por otro lado atendiendo a la materia que regulan, a mí me parece la mejor explicada y más completa, ya que se presenta la

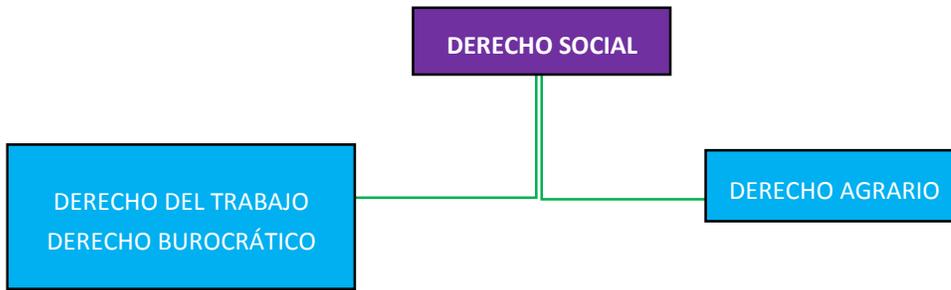
¹⁸ MORALES PAULÍN, Carlos A., Derecho burocrático, 1ª. Edición, Porrúa, México, 1996, p.106, citado en Derecho burocrático, MELENDEZ GEORGE, León Magno, op. cit., p. 219.

clasificación de los preceptos jurídicos en diversas ramas del derecho donde las principales serían el derecho público que engloba las materias de derecho constitucional, derecho administrativo, derecho penal y derecho procesal y el derecho privado cuyas ramas del derecho son el civil y el mercantil (véase el cuadro ilustrativo)

Ante el surgimiento del denominado derecho social, se planteó el debate de saber en cuál de estas dos grandes ramas se ubicaría al derecho del trabajo; sin embargo, a principios de siglo XX una propuesta teórica indicaba que el derecho agrario, el derecho laboral y con ello el derecho del trabajo formarían parte de una tercera clasificación denominada derecho social.

Y es aquí en esta nueva tercera clasificación donde encuadra el derecho burocrático, viéndose directamente como parte del derecho social, pero formando parte del derecho del trabajo lo cual se podrá apreciar de mejor manera en el siguiente cuadro:





22 Primera clasificación.



Segunda clasificación.

Tercera clasificación.

²² Esquema tomado de GUTIÉRREZ ARAGON R. "DERECHO", Ed. Porrúa, 2da Edición, México 1975, p. 19

2.5.3. Sujetos.

Todas aquellas normas relacionadas con los derechos laborales parten de principio de igualdad de todas las personas que entregan su energía de trabajo a otro, por lo que no existe ni puede existir diferencia alguna entre las legislaciones que distinguen entre trabajador, obrero y empleado.

En el marco legal mexicano se define al trabajador como la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado, en cambio al trabajador del Estado se le ha referido como burócrata.

Asimismo, la ley burocrática en su artículo cuarto, fracción séptima dispone que trabajador es la persona física que presta sus servicios en forma subordinada, mediante el pago de un sueldo o salario.

Lo que determina la calidad de servidor público es la suma de responsabilidades que se encuentran en juego en la función pública, puesto que la responsabilidad administrativa se establece para todos los servidores públicos por sus actos u omisiones que afecten los principios a que se refiere el artículo 113 constitucional.

El apartado B del artículo 123 Constitucional es aplicable a los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal.

La autora Villa Real Reyes afirma que:

*“en el sistema jurídico mexicano se excluye del derecho laboral burocrático a los trabajadores de aquellas instituciones y organismos descentralizados que rigen sus relaciones laborales por el apartado A del artículo 123 Constitucional, ello atento a que, si bien inicialmente se podría considerar que existe una relación laboral burocrática por los sujetos relacionados, en realidad están frente a una relación ajena a la normativa laboral burocrática”.*¹⁹

De esta afirmación debo de señalar que los organismos descentralizados no son regidos por el apartado B del artículo 123 Constitucional, en virtud de que dichos organismos cuentan con una personalidad jurídica propia y no dependiente del Estado por ello es que en su caso es aplicable el apartado A del artículo ya mencionado.

Con lo anterior concluyo que los sujetos participes en el Derecho Laboral Burocrático son:

- a) *El Estado*, en su carácter de patrón y

¹⁹ VILLARREAL Reyes, Alma Rubí. op.cit, p. 4.

- b) *Los trabajadores al servicio del Estado*, con la aclaración de que los trabajadores de los organismos descentralizados no encuadran en este régimen.

Para culminar este segundo capítulo donde el tema principal fueron los conceptos generales del derecho y del derecho laboral, es claro concluir que los conceptos principales para la comprensión de los capítulos siguientes son el derecho entendiendo a este como el conjunto de normas jurídica que regulan la conducta externa del individuo en sociedad, el derecho del trabajo se conceptualizo como el compendio de normas jurídicas que regulan las relaciones laborales y resuelve los conflictos derivados de dicha relación y el derecho laboral burocrático se conceptualizo como el conjunto de normas jurídicas que regulan los conflictos que surgen de la relación laboral existente entre el Estado en su calidad de patrón y sus servidores públicos como empleados del gobierno.

En este orden de ideas también se destacó que los sujetos que intervienen en la relación laboral burocrática son dos, en primer término, se encuentra el Estado

en calidad de patrón y en segundo plano los servidores públicos como trabajadores dependientes del Estado.

También se aclaró que la ubicación del derecho laboral burocrático se encuentra en una nueva clasificación denominada derecho social.

Todos estos conceptos serán fundamentales para poder entrar de lleno al estudio y comprensión de los capítulos siguientes, principalmente del capítulo tercero en el que se hablara de las bases constitucionales del derecho laboral burocrático e inmerso en estos temas están los conceptos anteriormente estudiados.

CAPÍTULO III

BASE CONSTITUCIONAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Tomando en consideración los antecedentes del Derecho Laboral Burocrático se puede apreciar que los trabajadores al servicio del Estado no se encontraban regulados o contemplados en ninguna ley, ya que la legislación del trabajo existente hacía referencia a todos los trabajadores en general por lo que también era aplicable a este tipo de trabajadores.

Conforme pasó el tiempo se fueron cubriendo esos vacíos legales con respecto a los trabajadores al servicio del Estado, hasta conformar lo que hoy podemos denominar marco del Derecho Burocrático: a nivel federal se integra por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 5º, artículo 115, artículo 116 y artículo 123, apartado A y B; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Federal del Trabajo, Código Federal de Procedimientos Civiles en aplicación supletoria, Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Tratados Internacionales.

A nivel local se integra por: el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y el Reglamento Interior del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es: “la ley fundamental de la organización de un Estado, es la norma fundante o primaria de la cual deriva todo el sistema jurídico que tiene su origen y su fin en la misma, toda vez que el sistema normativo en su conjunto surge de esta y está limitado por ésta”²⁰.

Como lo menciona el autor la Constitución es la Ley Suprema y por suprema me refiero a que en el país no habrá ley o documento más importante que ella, tan es así de la Constitución emanan las demás leyes que nos rigen y en consecuencia no pueden ir en contra de lo que esta determine pues si lo hiciera se presentaría un caso de inconstitucionalidad se buscaría que la ley que va contra lo dispuesto en la constitución se derogue o modifique de acuerdo a las disposiciones que señala la Constitución.

²⁰ BOLAÑOS LINARES, Rigel, Curso de Derecho, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, D.F. 2006. P.24.

Se puede decir que la Constitución ocupa el primer lugar en el orden jerárquico de las normas jurídicas de nuestro país, haciendo de las demás normas que se desprenden de ella sean secundarias, por lo que estas últimas no pueden ir en contra de lo establecido en la Ley fundamental ni violar lo dicho por la misma.

La Nación mexicana a través de su constitución de 1917 se caracterizó por ser una ley que fue pionera en los derechos sociales dado que en su artículo 27 protegió a los campesinos, los derechos de los trabajadores los contemplo en el artículo 123 y por primera vez se reconoció a la educación como un derecho primordial para el desarrollo de nación plasmando que esta última debería de ser obligatoria y gratuita para todos los mexicanos.

Es importante estudiar los artículos de la Constitución debidos a que de ellos emana la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipio, siendo esta ultima la ley que nos ocupa para nuestro tema de investigación en virtud de que es la que rige a los servidores públicos y al Estado en su calidad de patrón.

Para una mejor comprensión del marco normativo federal que integra al Derecho Burocrático, analizaremos en primer plano los artículos constitucionales 5°, 115, 116 y 123 en sus apartados A y B.

3.1.1. Artículo 5° Constitucional.

A través de este artículo, la materia laboral es elevada a rango de garantía individual, hoy en día reconocido como derecho humano puesto que no hace ninguna distinción al tipo de personas para el que va dirigido. Además de resaltar

el derecho de los individuos a realizar cualquier trabajo lícito que les permita mantener una vida digna dentro de la sociedad.

Para efectos del presente trabajo de investigación, se transcribe a continuación:

***Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.*

La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

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

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

Mi comentario en tono a este artículo radica en que con él se busca brindar a los trabajadores derechos laborales como el de una jornada de trabajo adecuada, la contratación mediante un contrato de trabajo, el impedimento a ser despedido injustificadamente entre muchos más derechos, y se relaciona con mi tema de investigación ya que es un antecedente para la creación del apartado B del artículo 123 Constitucional pues aun cuando no se habla de los trabajadores al servicio del estado, si se habla de los trabajadores en general y que sin distinción todos tienen los mismos derechos laborales.

Lo que se debe de dejar claro es que de manera supletoria el artículo tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado determina que solamente será considerado trabajador del Estado toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales.

Como podemos observar estos derechos laborales sirvieron como base para crear y reglamentar los apartados A y B del artículo 123 Constitucional, siendo este último apartado en el que se habla ya directamente del derecho laboral burocrático, tema que nos ocupa en esta investigación.

3.1.2. Artículo 115 Constitucional.

El precepto legal marca el régimen interior de los Estados, teniendo como base su división territorial y su organización política y administrativa, para formar un municipio libre, y es esta parte, la que nos resulta de interés dado que los trabajadores al servicio del municipio pasan a ser servidores públicos.

En este artículo se aborda el tema del Derecho Laboral Burocrático a nivel municipal en su fracción VIII, párrafo segundo, debido a que se hace mención a las leyes que regirán las relaciones de trabajo entre el municipio y sus trabajadores.

Para efectos de presente trabajo de investigación en lo que interesa, se transcribe a continuación su Fracción VIII, párrafo segundo:

VIII. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Esta fracción deja en claro que no solo el estado actúa como patrón, sino que los municipios por ser parte del Estado también adquieren esa calidad y por ende se deben regir por las leyes laborales de su municipio para dirimir los conflictos del municipio y sus servidores públicos, en este artículo es más clara su relación con mi tema de investigación en virtud de que ya se habla propiamente de los trabajadores al servicio del municipio y que dicho municipio debe de crear normas de derecho laboral burocrático basadas en lo establecido por el apartado B del artículo 123 Constitucional.

3.1.3. Artículo 116 Constitucional.

Esta disposición legal se refiere al ejercicio del poder público de los Estados y que para esto se dividirá en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dejando claro que estos poderes no podrán reunirse en una sola persona. Es esta parte la que nos resulta de interés dado que los trabajadores al servicio del Estado son denominados servidores públicos por lo que la relación entre los Estados y sus trabajadores es materia del Derecho Burocrático.

En este artículo se toca el tema del Derecho Laboral Burocrático en su Fracción VI, debido a que se hace mención a las leyes que regirán las relaciones de trabajo entre los estados de la república y sus trabajadores.

Para mayor entendimiento de este artículo constitucional, se transcribe a continuación su Fracción VI:

VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias;

Al igual que el artículo 115 Constitucional este artículo deja entre ver que los Estados de la Nación deben de crear normas de derecho laboral burocrático para poder resolver los conflictos que lleguen a surgir de la relación laboral que tengan con sus servidores públicos y como es evidente se relaciona con mi tema de investigación al existir una relación laboral entre cada estado y sus respectivos trabajadores denominados servidores públicos

3.1.4. Artículo 123 Constitucional, Apartado A

El artículo 123 Constitucional es uno de nuestros grandes logros a nivel jurídico, pero principalmente se le considera un orgullo nacional debido a que sirvió para marcar una pauta no solo en nuestro país sino en el mundo entero, ya que por vez primera se consagro en una Constitución al Derecho Social entendiendo por derecho social temas como lo son la educación, la seguridad social y el derecho a un trabajo digno, nos enfocaremos en este ultimo debido a que de el se desprenden tanto el apartado A del cual hablaremos a continuación y el apartado B que de igual forma abordaremos en líneas siguientes.

El apartado A rige las relaciones de trabajo entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo entre particulares. La Ley Federal del Trabajo rige las relaciones comprendidas en este apartado.

Este apartado contempla los temas que son relevantes en una relación laboral en resumidas cuentas los puntos que regula son:

- La relación laboral, surgida entre el patrón y sus trabajadores.
- Edad laboral, ya que la ley prohíbe el poner a trabajar a niños menores de 15 años y a aquellos mayores de 15 años se les da una jornada de trabajo mínima y deberán de contar con la autorización de sus padres.
- Trabajo para las mujeres, marca una pauta igualitaria entre hombres y mujeres para desempeñarse en cualquier empleo.
- Contratos laborales: para garantizar la existencia de una relación laboral entre el patrón y el trabajador.
- Reglamentos interiores de trabajo: son las disposiciones obligatorias tanto para a el patrón como para sus trabajadores de manera interna donde se contienen las reglas a las que como trabajador deben de apegarse durante el tiempo que exista su relación.
- Condiciones de trabajo: las cuales lo expresado por este apartado del artículo 123 deben de sr por escrito y por condiciones de trabajo se entienden el lugar donde deba de prestarse el trabajo, el horario, el salario, los días de descanso, los días de vacaciones, por mencionar algunos.
- El despido, contempla dos opciones justificado o injustificado para ser considerado justificado debe de estarse a lo establecido en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo por el contrario si se da un despido injustificado la ley prevé que el trabajador tenga el derecho a demandar su reinstalación o una indemnización constitucional.
- Coaliciones, sindicatos y huelgas, la coalición es la unión temporal de un grupo ya sea de trabajadores o de patrones para la defensa de sus intereses, los sindicatos son asociaciones de trabajadores o patrones creados para la defensa y mejoramiento de sus intereses y la huelga es la suspensión temporal de las actividades laborales con el fin de exigir prestaciones o el respeto a sus derechos laborales.
- Seguridad social, tiene por objetivo proveer a los trabajadores protección a su salud y bienestar social tanto para ellos como para sus familias.

A grandes rasgos esos son los principales puntos en los que se enfoca el artículo 123 constitucional en su apartado A y se relaciona con el tema a investigar en virtud que derivado de que en este artículo no se rigen ni se salvaguardan los derechos de los trabajadores al servicio del Estado surgió la necesidad de la creación de un nuevo apartado que subsanara las lagunas jurídicas que presentaba el artículo 123 Constitucional.

3.1.5. Artículo 123 Constitucional, Apartado B.

Inicialmente este artículo 123 no protegía ni mencionaba a los trabajadores al servicio del Estado, sino hasta el 21 de octubre de 1960, que mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación que se crea el apartado B, dirigido a este sector de la población obrera.

A continuación, se transcribe a la letra dicho artículo 123, apartado B:

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurno y nocturno será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas.

V. *A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;*

VI. *Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;*

VII. *La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;*

VIII. *Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;*

IX. (sic 05-12-1960). *Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.*

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X. *Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;*

XI. *La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:*

a) *Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.*

b) *En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.*

c) *Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.*

d) *Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.*

e) *Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.*

f) *Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un*

fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán entregadas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus

relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

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.*

Como podemos ver al igual que en el apartado A, en este apartado B se plasman derechos laborales, pero en este caso van enfocados hacia los trabajadores al servicio de cualquiera de los Poderes de la Unión, como es uno de los artículos más extensos de nuestra Carta Magna me tome la libertad de exponerlo de forma breve en los 14 puntos siguientes:

- 1) La jornada de trabajo no debe de exceder las 7 horas diarias.
- 2) Deben de contar con al menos un día de descanso por cada 6 de trabajo.
- 3) Las vacaciones no serán menores a 20 días.
- 4) Los salarios son fijados por los presupuestos de cada Poder y no podrán ser disminuidos.
- 5) Igualdad de salario para hombres y mujeres que presten el mismo trabajo.
- 6) Los descuentos, deducciones al salario solo se harán en los casos en que lo prevenga.
- 7) La designación del personal se hará mediante convocatoria en las que se evaluara si la persona es apta para desempeñar el trabajo.
- 8) Los ascensos en el trabajo se harán en igualdad, otorgándose a los más aptos.
- 9) La suspensión o cese del trabajo solo se hará por causa justificada.
- 10) Los trabajadores tienen derecho de asociación.
- 11) La seguridad social debe de cubrir las necesidades básicas del trabajador, como son los accidentes y enfermedades profesionales, las no profesionales, la maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte.
- 12) Los conflictos entre el Estado y sus trabajadores públicos se resolverán en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

- 13) Se encuentran excluidos de ser regido por esta Ley los militares, marinos, agentes del ministerio público, peritos y el personal del servicio exterior.
- 14) Los cargos de confianza serán determinados por la Ley, los empleados de confianza gozarán únicamente de las medidas de protección a su salario y de los beneficios de la seguridad social.

Esos son los puntos en los que se basa el apartado B del artículo 123 constitucional, con el que se reconoce a los Servidores Públicos como trabajadores en este caso al servicio del estado o de cualquiera de los Poderes de la Unión y se les conceden los derechos que les brindaran un trabajo digno cumpliendo así con el objetivo del Derecho Social al que pertenece el Derecho Laboral Burocrático.

Evidentemente este artículo se relaciona con mi tema de investigación en virtud que de el emanan las normas de carácter burocrático que rigen al Estado de México como lo es la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios misma que se encarga de regular la relación laboral entre el Estadopatrón y sus trabajadores por ello es que resulto tan relevante contemplar este artículo pues de el es que surge la norma jurídica laboral burocrática.

3.2. Ordenamientos Laborales Burocráticos de Orden Federal.

3.2.1. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

La promulgación de este ordenamiento tiene su origen durante el mandato del General Lázaro Cárdenas, quien buscaba con ello asegurar a los trabajadores la estabilidad en sus cargos y ascensos, así como garantizarles derechos de asociación para la defensa de sus intereses.

En su artículo 1º estipula que es de observancia general para los tres Poderes de la Unión, ampliando así su campo de aplicación.

Art. 1º. - La presente Ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para la autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otros.

El artículo 1º habla sobre a quienes va dirigido el Estatuto, con el fin de ampliar su esfera jurídica para así darle una protección a los servidores públicos de territorios distintos.

Su artículo 2º definía a quienes eran considerados trabajadores al servicio de Estado, también llamados servidores públicos.

Art. 2º. - Trabajador al Servicio del Estado es toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio materia, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuera expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Desde mi punto de vista la definición que da el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión acerca de los trabajadores al servicio del Estado no es tan diferente a la que en la actualidad se tiene de servidor público en pues hace referencia los elementos esenciales para ser considerado servidor público como lo es el nombramiento, que el trabajador presta sus servicios a cualquiera de los Poderes de la Unión y que el trabajo puede ser material, intelectual o de ambos géneros.

El artículo 4º de este ordenamiento se hace mención a los dos grupos en lo que se dividirán a los Trabajadores al Servicio de Estado: trabajadores de base y trabajadores de confianza.

Art. 4º. - Para los efectos de esta ley, los trabajadores federales se dividirán en dos grandes grupos:

I. Trabajadores de base, y II.

Trabajadores de confianza.

Son trabajadores de confianza:

a) Aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del presidente de la República;

b) En general: Directores y Subdirectores Generales; Jefes y Subjefes de Departamentos e Institutos; todos los empleados de las Secretarías Particulares y Ayudantías autorizados por el presupuesto, pero en cuanto a los que integran la Planta de la Secretaría Particular de la Presidencia de la República, solamente aquéllos a quienes se atribuya tal calidad por acuerdo del propio Presidente; la Servidumbre destinada presupuestalmente a la atención directa y personal de los altos jefes: Intendentes; Tesoreros y Cajeros Generales; Subtesoreros; Contadores y Subcontralores Generales; Gerentes, Encargados directos de Adquisiciones y Compras; Inspectores de Impuestos, derechos y servicios y personal del Departamento de Inspección; Auditoría de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Jueces y Árbitros; Investigadores Científicos; Consultores Técnicos; Auxiliares de Oficinas Superiores; Vocales Ejecutivos; Vocales Secretarios y Vocales Consejeros y Consultivos; Presidentes de la Junta de Conciliación y Arbitraje; Inspectores del Trabajo; Miembros de Comisiones Especiales, Intersecretariales e Internacionales y cuantos desempeñen funciones análogas a las anteriores.

Además de los enumerados, serán también de confianza:

Jefes de la Colonia Penal de las Islas Marías; jefes de los Servicios de Información Política y Social y sus Agentes y jefes y Subjefes y Agentes Encargados de Agencia de Servicio de Migración.

Directores Industriales; Jefes de Oficinas Federales de Hacienda y Delegados Financieros; Directores de Hospitales y Administradores de Asistencia; Administradores y Visitadores de Aduanas; Miembros de la Junta Directiva y Director, Subdirector, Auditor, Contador, Cajero General y Jefes de la Oficina de la Dirección de Pensiones.

Agentes Generales de Agricultura y Economía; Visitadores Generales; Superintendentes de Primera a Cuarta, en Obras de Irrigación y los de la Comisión Federal de Electricidad, así como los jefes de Oficinas y costos de esta Comisión.

Gerente, Secretario General, Auditor, Delegados de la Gerencia, Agentes, Inspectores, Manejadores de Fondos, Jefes de Departamento y Miembros del Consejo Directivo de la Lotería Nacional.

Capitanes de embarcación o draga, patrones y sobrecargos que estén presupuestalmente destinados a unidades y capitanes de puerto.

Director de la Escuela Normal del Distrito Federal.

Jefes de Servicios Coordinados Sanitarios; jefes del Servicio Médico de La Laguna; jefe del Servicio de Sobrevigilancia y personal que integre este servicio.

En los Departamentos Autónomos y en las Procuradurías de Justicia, también los secretarios, los Oficiales Mayores y los jefes y Subjefes de Oficina, y Supervisores de Obras del Departamento del Distrito Federal;

c) Todos los miembros de las Policías Preventivas, Judiciales y Sanitarias, los Agentes de las Comisiones de Seguridad y los comandantes del Registro Aduanal;

d) En el Poder Legislativo se considerarán empleados de confianza los que, mediante disposiciones de carácter general, determine cada una de las Cámaras;

e) En el Poder Judicial, los secretarios de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, los secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas,

Los trabajadores no incluidos en la enumeración anterior serán de base y por ello inamovibles. Los de nuevo ingreso serán de base, después de seis meses de servicios, sin nota desfavorable en su expediente. Cuando se trate de plazas de nueva creación, la clasificación que corresponda a un trabajador será determinada por la disposición legal que las establezca.

En este artículo se habla de la clasificación de los servidores públicos los cuales son dos: de base y de confianza, los últimos adquieren esa categoría con base a las funciones que desempeñen dentro de la administración pública, como veremos en páginas siguientes, en la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de igual forma se clasifica a los servidores públicos de esta misma manera.

En esta ley se hace distinción de los trabajadores de base y los trabajadores de confianza, dejando en claro que dicha categoría se adquiere no por el nombramiento, sino por las funciones desempeñadas dentro del puesto.

Estos fueron 3 de sus artículos más importantes ya que en este Estatuto se establecieron las bases y principios fundamentales en las que más adelante se sustentarían las relaciones de trabajo de los trabajadores al servicio del Estado.

3.2.2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Con el transcurso de los años el interés de los servidores públicos para obtener mejores derechos se hacía cada vez más notorio; fue así, que derivado de un amplio debate en las Cámaras se aprobó la iniciativa del presidente Lázaro Cárdenas, denominada Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938.

Unos años más tarde, el presidente Adolfo López Mateos, mediante iniciativa que después fuera aprobada por la Cámara de Diputados, elevó a rango constitucional los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, otorgando de esta forma a los burócratas protección y garantía de su derecho, adicionándose un apartado “B” al artículo 123 Constitucional, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de diciembre de 1960.

Derivado de lo anterior, en el ámbito federal culmina esta etapa del derecho burocrático con la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1963, abrogando así el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión

Dicho ordenamiento establece su observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Federal de la Vivienda, Lotería

Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil y Hospital Infantil, así como los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan función de servicios públicos.

En conclusión, puedo decir que después de la Constitución, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional para mí es considerada como la base del derecho laboral burocrático en el País, pues derivado de él, surge la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

3.2.3. Ley Federal del Trabajo.

La Ley Federal del Trabajo se desprende del artículo 123 Constitucional apartado A, aun cuando las diferencias con el derecho burocrático son evidentes, esta ley es de aplicación supletoria debido a que la ley laboral burocrática cuenta con muchas deficiencias.

El contenido de la Ley Federal del Trabajo resulta más claro ya que establece el equilibrio que las normas de trabajo deben de dar en las relaciones entre patrones y los trabajadores.

En ella se define como trabajador a toda persona física que presta a otra (patrón), física o moral, un trabajo personal subordinado; de aquí se desprende que por trabajo se habla de toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de estudios requerido por cada profesión u oficio.

Esta ley entiende entonces por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona por el pago de un salario.

Como es notorio la relación laboral tiene como elementos esenciales de existencia la subordinación, aunque también existen otros elementos para constituir la relación laboral como lo son:

- ✦ Recibir órdenes del patrón, entendiendo este como la subordinación.
- ✦ Recibir elementos para realizar el servicio, esto puede entenderse como el material para desempeñar el trabajo o la capacitación para desempeñarse en el puesto.
- ✦ Tener un horario fijo para prestar el trabajo.
- ✦ Tener una identificación oficial que relacione al trabajador con la empresa o persona moral para la que presta el servicio. Entendiendo esta como la credencial que lo acredite como empleado y le de acceso al trabajo.
- ✦ Tener asignado un lugar para trabajar. Con lugar me refiero a que sea dentro de la empresa.
- ✦ Recibir de forma periódica un salario a cambio del trabajo realizado.
- ✦ Alta ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, en calidad de empleado de la empresa para la que trabaja.
- ✦ La firma de un contrato de trabajo, el cual garantizara los derechos y obligaciones tanto del trabajador como del patrón.

Contar con al menos dos de estos elementos hará existente una relación laboral, no es necesario que se cuente con todos los elementos en virtud de que en ocasiones el mismo trabajo a desempeñar no se presta para que se pueda cumplir con todos

3.2.4. Tratados Internacionales.

El 12 de septiembre de 1931 México ingresa a la Organización Internacional del Trabajo, desde entonces el país ha sido en varias ocasiones miembro del Consejo de Administración, ha ocupado la presidencia y ha presidido el grupo

gubernamental del mismo. México ha ratificado 78 convenios de los 188 adoptados por la OIT.

Desde su ingreso en la Organización cuenta con una delegación permanente en el Consejo de Administración en representación del gremio trabajador y empleador.

Siempre es bueno conocer los tratados internacionales firmados y ratificados por México y en materia laboral burocrática los principales tratados internacionales son los siguientes:

✚ El Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte: principalmente estableció que:

- a. Cada una de las Partes deberá de hacer de observancia general la ley laboral vigente en su país y la aplicará de forma efectiva.
- b. Cada una de las Partes debe de garantizar que sus autoridades sean competentes y se ajusten a lo establecido por su Ley laboral.
- c. Cada una de las Partes garantizara que cualquier persona con interés jurídico tenga acceso adecuado a los tribunales laborales.
- d. Cada una de las Partes garantizara que los procedimientos ante los tribunales laborales sean justos, gratuitos, equitativos y transparentes.

✚ Los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre los principales se encuentran:

- I. Convenio sobre Indemnización de Accidentes de Trabajo, 1925;
- II. Convenio Sobre las Vacaciones Pagadas, 1936;
- III. Convenio Sobre Descanso Semanal, 1957;

- IV. Convenio sobre la Protección del Salario, 1949; este último resalta como el más importante por llenar la gran laguna que existía en la materia.

3.2.5. Jurisprudencia.

La jurisprudencia es un vocablo de origen latino proveniente de *iuris* (Derecho) y *prudencia* (conocimiento o sabiduría). El jurista romano Ulpiano definía la jurisprudencia como el conocimiento de las cosas tanto divinas como humanas, y también como la ciencia de lo justo y lo injusto.

En este sentido jurisprudencia significaba lo que hoy llamamos doctrina o sea el conocimiento de la ciencia del Derecho. Quien ejercía este rol de conocedor del Derecho recibía la denominación de jurisconsulto, que era aquel capaz, al conocer profundamente las cosas divinas y humanas, de discernir lo justo de lo injusto.

El autor O'Callaghan Muñoz señala que "jurisprudencia, es solo el conjunto de sentencias el criterio o doctrina del Tribunal Supremo, no es jurisprudencia la proveniente de otros tribunales u organismos, aunque con frecuencia se les llame así en el lenguaje vulgar e incluso jurídico, pero poco preciso."²¹

²¹ O'CALLAGHAN MUÑOZ X., *Compendio de derecho civil*, Parte general, t. I, Madrid Edersa, 1992, pp. 92-93. Citado por CALVO VIDAL, Félix M. La jurisprudencia ¿fuente del derecho?, Valladolid, Lex Nova, 1992, p. 80

Ajustando este concepto a el sistema jurídico mexicano puedo resaltar que es bastante parecido, ya que en nuestro país la única jurisprudencia reconocida constitucionalmente son aquellas emitidas por el Poder Judicial de la Federación con la diferencia de que en México el Poder Judicial no es el único con el carácter para emitir jurisprudencias, sino que también las emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para Beltrán Heredia, “la jurisprudencia ha de ser entendida y utilizada como un factor metodológico de infinita riqueza y totalmente necesario para la investigación del Derecho”²² concuerdo con este autor en virtud de que la jurisprudencia es de gran importancia en el sistema normativo ya que sirve como un medio para cubrir las lagunas jurídicas que tenga cualquier ley o también para dirimir controversias suscitadas entre las leyes por esa razón considero que es de gran importancia en el sistema jurídico mexicano.

Actualmente se entiende por jurisprudencia a los fallos que se reiteran sobre un asunto determinado, y que se convierten en fuente del derecho al poder ser invocados por las partes para defender sus derechos, y tenidos en cuenta por el Juez al dictar sus sentencias. Los jueces al dictar sentencia interpretan las normas jurídicas para adecuarlas a un caso concreto.

²² BELTRÁN HEREDIA P., Reflexiones en torno al método jurídico, Revista de Derecho Privado, 1961, p. 705. Citado por DOMÍNGUEZ RODRÍGO, Luis María, Significado normativo de la jurisprudencia: ¿ciencia del derecho o decisión jurídica?, vol. I, Madrid, 1984 p. 383

Cuando se presenta luego un caso parecido, las partes pueden en sus escritos remitir a esas sentencias, para que el nuevo Juez las tome en cuenta y decida el caso en el mismo sentido anterior; y el mismo Juez, aún sin petición de parte, puede tomar en cuenta esos fallos para fundamentar su propia decisión.

En nuestro País se entiende por jurisprudencia a la interpretación y alcance de los preceptos jurídicos que emite un órgano jurisdiccional al resolver los asuntos que son puestos a su consideración, resultando obligatorio a otros órganos jurisdiccionales de menor jerarquía.

El sistema jurídico mexicano prevé la figura de la jurisprudencia en los artículos 192 al 197- B de la Ley de Amparo. Es una figura procesal relativa al juicio de amparo y tiene como finalidad crear certidumbre jurídica para que los casos que son puestos a consideración de juzgadores, sean resueltos en igual sentido y así evitar criterios contradictorios o inconstitucionales.

3.3. Marco Jurídico en el Estado de México.

La fracción VI del artículo 116 constitucional señala que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Entre las normas jurídicas laborales burocráticas en el estado de México se encuentran:

- a. El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal.
- b. La Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

De los cuales hablaremos a continuación.

3.3.1. Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal.

Esta ley burocrática del Estado de México, es una de las más antiguas de la materia, pues fue promulgada el 25 de agosto del año 1939 y publicada el 30 del mismo mes y año.

El Estatuto va dirigida a los trabajadores, autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, los Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados del Estado de México.

La presente ley habla de los derecho y obligaciones a qué están sujetos los trabajadores al servicio del Estado y dejando claro qué es única y exclusivamente aplicable a dos grupos de trabajadores, los de base al servicio del Estado y Municipios y los trabajadores supernumerarios al servicio de los mismos Poderes; excluyendo al grupo de trabajadores de confianza.

Del Estatuto se pueden destacar los artículos 2º, 3º y 4º en el primero de ellos se definía a la figura del trabajador del Estado, en el artículo 3º se hacía mención de la relación jurídica laboral que debería de existir y en el artículo 4º menciona la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado.

Para mayor comprensión los adjunto a continuación:

Artículo 2o.- Trabajador del Estado es toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y a los Municipios del Estado de México, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales. Se considerará con igual carácter a los

empleados y trabajadores que presten sus servicios en los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de carácter estatal.

Como lo mencione en líneas anteriores este artículo definía al trabajador y si analizamos el concepto podemos darnos cuenta que es similar al de la actual ley burocrática con la diferencia de que en este Estatuto se le consideraba trabajadores del Estado no solo a los que prestaban sus servicios a cualquiera de los Poderes de la Unión, sino que también incluía a los trabajadores de los Organismos Coordinados y Descentralizados y esto era un problema debido a que los últimos no necesitaban de un nombramiento para ingresar a prestar sus servicios a dichos organismos, cuando una controversia ya que como sabemos, el nombramiento es un requisito indispensable para que una persona sea considerada trabajador del Estado.

Artículo 3o.- La relación jurídica del trabajo reconocida por esta Ley, se entiende establecida, para todos los efectos legales, entre los trabajadores del Estado y de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y los Municipios, representados por sus Titulares respectivos.

Esta misma relación jurídica se reconoce en favor de los empleados y trabajadores de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de carácter estatal.

El artículo es claro la relación jurídica existe solo entre los trabajadores del Estado y cualquiera de los poderes de la Unión ya sea Ejecutivo, Legislativo y Judicial de igual manera se hace mención a los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados y como ya lo analizamos anteriormente esto se resume a que los sujetos del derecho laboral burocrático son el Estado en carácter de patrón y los trabajadores.

Artículo 4o.- Para los efectos de esta Ley, los trabajadores al servicio del Estado se dividen en los siguientes grupos:

- I. Trabajadores de Base, al Servicio de los Poderes del Estado y sus Municipios;

- II. Trabajadores supernumerarios al servicio de los mismos Poderes;
- III. Empleados y Trabajadores al servicio de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de carácter Estatal; y
- IV. Trabajadores de confianza.

En este Estatuto se hace mención de 4 grupos lo cual es totalmente distinto a la actual legislación en donde se reduce a dos grupos los de base y los de confianza, esta es una de las grandes innovaciones de la nueva ley burocrática a que subsana la laguna jurídica que existía al incluir a los trabajadores de los Organismos Coordinados y descentralizados de carácter Estatal dentro de los Trabajadores al Servicio del Estado y deja solo la clasificación anteriormente mencionada.

Como derechos reconocidos el este Decreto para los trabajadores al servicio del Estado encontramos los siguientes:

1. Derecho a obtener un nombramiento.
2. Derecho a la permanencia laboral.
3. Derecho a tener una jornada definida y que sea respetada tanto la hora de ingreso al trabajo como la de salida.
4. Derecho a tener un salario acorde a sus actividades.
5. Derecho a tener descanso y vacaciones.
6. Derecho a la seguridad social.
7. Derechos que vengan derivados de enfermedades o riesgos estos últimos hoy denominados riesgos de trabajo.

Es claro precisar que el Decreto ya esta derogado, y si hoy la incluyo es porque es el antecedente directo de la que hoy es la ley burocrática vigente es decir la Ley del Trabajo de los Servidores Público del Estado y Municipios

3.3.2. Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Este documento es la actual ley burocrática, se publicó el 23 de octubre de 1998, la iniciativa de ley se presentó por el ejecutivo el 3 de agosto de 1998.

En su exposición de motivos especifica que tiene como propósito o finalidad fundamental modernizar la ley burocrática para así servir con honestidad y eficiencia a una sociedad que cada vez es más compleja y exigente otro de sus propósitos fue tutela los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, Municipios y Organismos auxiliares y fideicomisos públicos, abrogando con ella al Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, del cual hablamos anteriormente.

Si hubo alguien que jugo un papel importante en la creación de esta nueva ley burocrática fueron los sindicatos de trabajadores, debido a que la presión que ocasionaron con sus demandas por mejores condiciones de trabajo fue escuchada y no solo se tomaron en cuenta estas demandas, sino que de igual modo se escucharon a presidentes municipales y estudiosos del derecho con el fin de que la presente ley fuese lo más acorde a las necesidades de los servidores públicos.

En la presente ley a diferencia del Estatuto Jurídico, se habla genéricamente de servidores públicos y no de trabajadores; con ello se unifica el concepto de servicio público y de quienes lo ejercen; definiendo también el concepto de institución pública con el propósito de distinguir las relaciones laborales de los servidores públicos de las distintas instituciones a las que regula dada su amplia cobertura normativa.

Mencionare a continuación los puntos en que esta nueva ley labora innovo dejando de lado al Estatuto:

1. En primer término, la clasificación de los servidores públicos de 4 que eran en el Estatuto, se reduce a dos: de base y de confianza.
2. Dentro de su composición existe un apartado exclusivo para los servidores públicos dedicados al servicio del sistema educativo, estatal y federal.
3. Las instituciones públicas serán las encargadas de establecer las condiciones de trabajo.
4. Se incluye un apartado a la huelga y los requisitos que debe tener.
5. Se establecen las bases para la organización y el funcionamiento de los sindicatos.
6. Se regula de mejor forma la seguridad en el trabajo, determinándolos como riesgos de trabajo.
7. Se especifican de mejor manera tanto los derechos y obligaciones de los trabajadores como de los patrones.
8. Y por último los horarios y sueldos son fijados derivados de los trabajos que realicen, es decir que a trabajo y horarios iguales corresponde un sueldo igual.

3.3.3. Reglamento Interior del Registro Civil en el Estado de México.

El Registro Civil del Estado de México, como Servicio Público, constituye una función propia del Estado, mediante la cual se da certeza jurídica a los actos y hechos del estado civil que hacen posible la identidad, nacionalidad de los individuos, así como la certeza de su relación con los demás.

EL Reglamento interior del Registro Civil es el ordenamiento jurídico que reglamenta la organización y el funcionamiento del Registro Civil en el Estado de

México, cuyas disposiciones requieren ser adecuadas a las necesidades actuales de la sociedad mexiquense.

La función del Registro Civil es exclusiva del Estado, coordinándose con los ayuntamientos, para otorgar una mejor atención y una mayor cobertura a la población.

Dicho reglamento establece nuevas funciones, atribuciones y obligaciones en la estructura administrativa y operacional, haciendo menores los requisitos y eficientando los procedimientos para los trámites de registro o inscripción de los actos y hechos relativos al estado civil de las personas.

Con el paso del tiempo se va adecuando la legislación civil vigente en el Estado de México para ajustarse a la normativa federal, en los casos de actos y hechos celebrados por mexicanos en el extranjero, así como de los celebrados por extranjeros en territorio nacional, de este modo también se toca el tema de un apartado relativo a las sanciones a que están sujetos los servidores públicos del Registro Civil, en el ejercicio de sus funciones y este es el tema que nos ocupa debido a que se trata de servidores públicos.

Para concluir con este capítulo en el que se abordaron las bases constitucionales de los trabajadores al Servicio del Estado, queda de manifiesto que las principales bases se adquieren de nuestra Carta Magna en su artículo 123, apartado B en el cual se habla ya de forma expresa de los trabajadores al servicio de cualquiera de los Poderes de la Unión dejando claro los derechos a que tienen acceso.

Todos los ordenamientos jurídicos de los que hablamos en este capítulo tienen por objeto regir al Derecho Laboral Burocrático, con el fin de salvaguardar los derechos de los servidores públicos y con estas bases jurídicas poder resolver los conflictos que surjan de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores.

Estas bases constitucionales nos dan la pauta para abordar el ultimo capitulo en el cual hablaremos de un sector de la burocracia con aptitudes propias de un Servidor Público de confianza, me refiero a los oficiales del Registro Civil del Estado de México y para comprobar que sus funciones son de confianza estudiaremos a estas dos clases de servidores públicos los de base y los de confianza, sus características y todo lo relacionado con los Oficiales del Registro Civil, sin más damos paso al último capítulo de este tema de investigación.

CAPÍTULO IV

LOS OFICIALES DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO COMO SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFIANZA.

4.1. La Relación Laboral Burocrática.

Alberto y Jorge Trueba sobre la relación laboral nos dicen lo siguiente:

*"La teoría de la relación jurídica del trabajo burocrático se asemeja bastante a la laboral: es el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática por virtud del nombramiento por aparecer en las listas de raya. Su esencia es institucional por cuanto que la relación se rige por la ley que es tutelar de los empleados, resaltando consiguientemente a contractualista."*²³

El autor marca un punto importante y característico para la existencia de la relación laboral burocrática me refiero al nombramiento documento mediante el cual se le da la calidad de servidor público al trabajador.

²³ Citado por LEON MAGNO, George, Derecho Burocrático (Incertidumbre jurídica) Ed. Porrúa, México 2005, p. 229. ²⁸ *Ídem*.

Acosta Romero considera que dicha relación es: “un acto-condición, porque el acto administrativo del nombramiento condiciona la aplicación de una situación general, impersonal y objetiva a un caso concreto.”²⁸ No concuerdo con que el nombramiento condicione el empleo, más bien solo le da el valor o carácter de un contrato de trabajo, en el cual se determinan las características del trabajo y las prestaciones que le corresponden al trabajador.

En conclusión, la relación laboral burocrática implica cuatro aspectos:

- I. Un acuerdo de voluntades entre el Estado y sus trabajadores.
- II. Un nombramiento hecho por la autoridad competente.
- III. La aplicación del Estatuto al Servidor Público.
- IV. Los efectos de la relación del trabajo.

4.1.1. El Nombramiento.

En el Derecho Burocrático la forma jurídica que asume la relación entre el Estado y sus trabajadores, ha sido un terreno fértil para la innovación. Alejándose de los planteamientos tradicionales del derecho común del trabajo, según sería el denominado contrato de trabajo y en México, a partir de 1970 también la relación de trabajo, las formas que legalmente puede asumir la relación trabajadoremployador, pero en el caso de los Servidores Públicos se optó por considerar al nombramiento como el medio idóneo para formalizar dicha relación jurídico laboral.

Podría considerarse al nombramiento como “un contrato sui generis en donde la voluntad del servidor aparece en términos de la aceptación de la oferta que el empleador le hace y acepta, mas no aparece prácticamente su voluntad con motivo de las condiciones de trabajo bajo las cuales habrá de presentarse la

labor...”²⁴ Como sabemos en un contrato está implícita la voluntad de las partes en el caso del nombramiento, solo se plasma la voluntad del patrón que en este caso es el Estado, aunque de algún modo la voluntad del trabajador se ve reflejada al momento de aceptar el nombramiento, entonces para mí si existe un acuerdo de voluntades entre el Estado en su calidad de patrón y la persona que será contratada.

El nombramiento es entonces, “un documento emitido por un funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las modalidades previstas por la Ley Orgánica relativa y por el presupuesto de la dependencia de que se trata”.³⁰ Para mí este concepto es corto, pero bastante conciso, porque como

bien lo dice el nombramiento debe de ser emitido por un funcionario debidamente autorizado para ello, y una vez entregado el nombramiento ya se le podrá considerar al trabajador un servidor público y en virtud de sus funciones se le asignara la categoría de servidor público de base o de confianza.

Desde otro punto de vista se entiende por nombramiento “al documento donde consta la designación de determinada persona, para desempeñar un cargo o empleo público y consecuentemente, formalizar la relación jurídica de trabajo con el titular de la entidad respectiva o dependencia”.²⁵ Este concepto es bastante claro dado que el nombramiento es un documento en el que consta que un representante del Estado o de una Institución pública le otorga a otra persona un cargo dentro de su administración convirtiéndolo así formalmente en un servidor público.

Finalmente se entiende por nombramiento al acto jurídico por medio del cual una persona establece con el Estado una relación de carácter laboral.

²⁴ REYNOSO CASTILLO, Carlos, Curso de Derecho Burocrático, 2ª Ed. Porrúa, México 2006, p. 63.

³⁰ *Ibidem*, p. 65.

²⁵ LEON MAGNO, George, Derecho Burocrático (Incertidumbre jurídica) Ed. Porrúa, México 2005, p. 238.

Entre los requisitos que debe de contener el nombramiento se encuentran los siguientes:

1. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil, y domicilio.
2. Los servicios que deben prestarse.
3. El carácter del nombramiento:
 - **Definitivos:** son permanentes las labores que va a realizar el trabajador.
 - **Interinos:** estos se otorgan para ocupar plazas vacantes temporales que no excedan de seis meses.

-
- **Provisionales:** se expide conforme al procedimiento escalafonario respectivo a un trabajador, y este ocupe una vacante temporal mayor a seis meses.
 - **Por tiempo fijo:** se expiden con fecha precisa de terminación del trabajo.
 - **Por obra determinada:** otorgados para realizar tareas ligadas a una obra determinada y su duración será mientras dure la obra.

Para mí el nombramiento es el documento por medio del cual un funcionario en representación del Estado le otorga a una persona la designación para desempeñarse en un puesto dentro de la administración pública.

4.1.2. Suspensión y Terminación de la Relación Laboral Burocrática.

De la Suspensión Laboral

La suspensión de las relaciones de trabajo individuales “son una institución que tiene por objeto conservar la vida de las relaciones, suspendiendo la producción de sus efectos sin alguna responsabilidad para el trabajador y el patrón, cuando se advierte alguna circunstancia, que impide al trabajador la prestación de su trabajo”.²⁶ Con este concepto se entiende por suspensión a cuando un trabajador deja de prestar sus servicios por una causa justificada durante un tiempo determinado sin que esto implique el despido del trabajador.

Son causas de suspensión de la relación laboral:

I. Padecer el servidor público alguna enfermedad contagiosa, que implique un peligro para las personas que laboran con él;

II. Tener licencia sin goce de sueldo por incapacidad temporal ocasionada por un accidente o enfermedad que no constituya un riesgo de trabajo; III. El arresto del servidor público;

IV. La prisión preventiva del servidor público, seguida de sentencia absolutoria;

V. Las previstas por otros ordenamientos aplicables e impuestas por la autoridad competente; o

VI. Las que se determinen en las condiciones generales de trabajo de las instituciones públicas o dependencias;

VII. Las licencias otorgadas sin goce de sueldo para desempeñar cargo de elección popular

VIII. La designación hecha de los servidores públicos, como representantes, ante los organismos estatales, tales como el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Comisión Estatal de

²⁶ LEON MAGNO, George, op. cit., p. 239.

Derechos Humanos y otros semejantes, durante el periodo en que dure el cargo o comisión, siempre y cuando el cargo sea incompatible, o se perciba una remuneración económica.

El tiempo de suspensión de la relación laboral en los casos previstos por las fracciones I y II se sujetará a lo que establezca la incapacidad expedida por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.

La suspensión surtirá efectos legales a partir de la fecha en que se produzca alguna de las causas previstas en el artículo anterior, o bien, desde la fecha en que se comunique a la institución pública o dependencia correspondiente.

Desaparecida la causa que originó la suspensión o cumplido el término de la misma, el servidor público deberá reintegrarse a sus labores al día hábil siguiente, con excepción del caso señalado en la fracción IV del artículo anterior, en cuyo caso podrá hacerlo dentro de los quince días siguientes.

El servidor público deberá entregar a su superior jerárquica copia de la documentación probatoria de la finalización de la causa de suspensión. De no presentarla o no reintegrarse en los plazos antes señalados, los días de inasistencia se considerarán como faltas injustificadas.

De la Terminación de la Relación Laboral

La terminación de la relación del trabajo consiste en dejar sin efectos el nombramiento, en virtud de causa justa que así lo amerite, sin responsabilidad para los titulares de las dependencias. Es decir que deja de existir una relación laboral y por ende el nombramiento pierde sus efectos así que el trabajador ya no prestara sus servicios de manera definitiva.

Son causas de terminación de la relación laboral sin responsabilidad para las instituciones públicas:

- I. La renuncia del servidor público;
- II. El mutuo consentimiento de las partes;
- III. El vencimiento del término o conclusión de la obra determinantes de la contratación;
- IV. El término o conclusión de la administración en la cual fue contratado el servidor público a que se refiere el artículo 8 de esta Ley;
- V. La muerte del servidor público; y
- VI. La incapacidad permanente del servidor público que le impida el desempeño de sus labores.

Una vez analizadas ambas formas de suspensión laboral podemos determinar que la suspensión es aquella que por un tiempo determinado imposibilita al trabajador para desempeñarse en su cargo, pero no por ello deja de existir la relación laboral con el Estado y en el caso de la terminación laboral como su nombre lo dice acaba la relación laboral existente entre el servidor público y el Estado y en consecuencia deja sin efectos al nombramiento.

4.1.3. Cese de los Efectos del Nombramiento.

Los efectos del nombramiento expedido en favor de un trabajador pueden ser cesados por medio de dos procedimientos: por conducto del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje y por el Titular de la dependencia.

Por conducto del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje: levantada el acta administrativa de hechos, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diera motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus

servicios, dentro de la misma entidad federativa si esto fuera posible, hasta que sea resuelto el conflicto por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

El procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se desarrollara de la siguiente manera: En primer lugar la dependencia presentará por escrito su demanda debidamente acompañada de los documentos que señala el artículo 46 bis, solicitando en el mismo acto el desahogo de las demás pruebas que sea posible presentar durante la audiencia; dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma demanda y se contara con nueve días hábiles para dar contestación por escrito, acompañado de las pruebas que obren en su poder o señalando el lugar o lugares en donde se encuentran los documentos que no estén en su poder, para el efecto de que el Tribunal los solicite, y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia.

Una vez que son fijados los términos de las controversias y reunidas las pruebas que se hubiesen presentado con la demanda y la contestación el Tribunal citara a una audiencia la cual tendrá lugar dentro de los quince días siguientes de recibida la contestación, en ella se desahogarán las pruebas, se escucharán los alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutivos del laudo, que se engrosarán dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la celebración de la audiencia, excepto en los casos en los que el Tribunal considere necesarias la práctica de otras diligencias y una vez llevadas a cabo y desahogadas, se dictará el laudo dentro de los quince días siguientes.

En el segundo caso que es por determinación del titular de la dependencia, no es necesario que dicho titular acuda ante el tribunal para demandar el cese de los efectos del nombramiento, sino que puede determinarlo este en el momento en que la causal se determine de manera fehaciente; ya que, en el supuesto de

que el trabajador afectado interpusiera la demanda respectiva ante el Tribunal, el apoderado o representante del titular haría valer dicha causal en vía de excepción.

La consecuencia del cese del nombramiento es la terminación de la relación laboral burocrática y consecuentemente se deja de percibir el salario correspondiente. Es importante señalar que, si el Tribunal determina que el cese fue justificado, el trabajador no tiene derecho al pago de salarios caídos; pero si este fue despedido sin causa justa tendrá el titular la obligación de reinstalarlo y pagar los salarios caídos, en este mismo caso, pero si el trabajador opto por ejercer la acción de indemnización constitucional entonces procede el pago de ésta y el de los salarios caídos también.

El cese como mecanismo de ruptura del vínculo laboral, tiene requisitos, como serían las denominadas justas causas que son aquellas en las que el Servidor Público puede tomar la iniciativa, como lo es la renuncia y aquellas ajenas a la voluntad de las partes tales como la muerte del Servidor Público y finalmente aquellas que son causadas por el mismo trabajador como las faltas injustificadas al cumplimiento a sus labores o aquellas derivadas de la falta de probidad u honradez, la comisión de actos inmorales y desobediencia.

El primer supuesto para rescindir y/o cesar la relación laboral lo encontramos establecido en el artículo 92 de la Ley Burocrática Local en vigor, precepto en el cual se manifiesta como elemento fundamental la voluntad de las partes de rescindir la relación laboral, esta se puede dar en cualquier tiempo a través de una causa justificada.

El segundo supuesto para rescindir la relación laboral expresamente establece causales a través de las cuales se puede dar el cese sin responsabilidad para las instituciones públicas;

- I. Engañar al servidor público con documentación o referencias falsas que le atribuyan capacidad, aptitudes o grados académicos de los que carezca. Esta causa dejará de tener efecto después de treinta días naturales de conocido el hecho;
- II. Tener asignada más de una plaza en la misma o en diferentes instituciones públicas o dependencias, con las excepciones que esta ley señala, o bien cobrar un sueldo sin desempeñar funciones;
- III. Incurrir durante sus labores en faltas de probidad u honradez, o bien en actos de violencia, amenazas, injurias o malos tratos en contra de sus superiores, compañeros o familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio, salvo que obre en defensa propia;
- IV. Incurrir en cuatro o más faltas de asistencia a sus labores sin causa justificada, dentro de un lapso de treinta días;
- V. Abandonar las labores sin autorización previa o razón plenamente justificada, en contravención a lo establecido en las condiciones generales de trabajo;
- VI. Causar daños intencionalmente a edificios, obras, equipo, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo, o por sustraerlos en beneficio propio;
- VII. Cometer actos inmorales durante el trabajo;
- VIII. Revelar los asuntos confidenciales o reservados así calificados por la institución pública o dependencia donde labore, de los cuales tuviese conocimiento con motivo de su trabajo;
- IX. Comprometer por su imprudencia, descuido o negligencia, la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que ahí se encuentren;
- X. Desobedecer sin justificación, las ordenes que reciba de sus superiores, en relación al trabajo que desempeñe;
- XI. Concurrir al trabajo en estado de embriaguez, o bien bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que en éste

- último caso, exista prescripción médica, la que deberá presentar al superior jerárquico antes de iniciar las labores;
- XII.** Portar armas de cualquier clase durante las horas de trabajo, salvo que la naturaleza de éste lo exija;
 - XIII.** Suspender las labores en el caso previsto por el artículo 176 de esta ley o suspenderlas sin la debida autorización;
 - XIV.** Incumplir reiteradamente disposiciones establecidas en las condiciones generales de trabajo de la institución pública o dependencia respectiva que constituyan faltas graves;
 - XV.** Ser condenado a prisión como resultado de una sentencia ejecutoriada;
 - XVI.** Portar y hacer uso de credenciales de identificación no autorizadas por la autoridad competente;

 - XVII.** Sustraer tarjetas o listas de puntualidad y asistencia del lugar destinado para ello, ya sea la del propio servidor público o la de otro, utilizar o registrar asistencia con gafete credencial o tarjeta distinto al suyo o alterar en cualquier forma los registros de control de puntualidad y asistencia; siempre y cuando no sea resultado de un error involuntario;
 - XVIII.** Las análogas a las establecidas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere; e
 - XIX.** Incurrir en actos de violencia laboral, entendiendo por éstos los relativos a discriminación, acoso u hostigamiento sexual.

Para los efectos de la presente fracción se entiende por:

- a) Acoso sexual, es una forma de violencia en la que, si bien no existe subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos; y
- b) Hostigamiento sexual, es el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente a la persona agresora en los ámbitos laboral y/o escolar. Se expresa en conductas verbales o no verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva.

Por otra parte, el artículo 94 del citado ordenamiento legal establece el procedimiento a través del cual el Estado en su calidad de patrón representado por medio de la institución pública y/o sus titulares podrá rescindir la relación de trabajo sin responsabilidad inherente para él; debiendo dar aviso por escrito y de manera personal al Servidor Público de la fecha y la causa y/o causas de la rescisión de la relación laboral.

Ahora bien en el supuesto de que exista imposibilidad debidamente comprobada de entregar el aviso, o que el Servidor Público se negare a recibirlo, la institución pública o dependencia, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la rescisión, deberá hacerlo del conocimiento del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, proporcionando al juzgador el último domicilio que tenga registrado y solicitar le sea notificado al Servidor Público dicha rescisión y sus causas, bajo el apercibimiento de que en caso de no dar aviso al Servidor Público o al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje se considerara que el despido fue injustificado.

4.2. Trabajador.

En un sentido amplio “trabajador es toda persona que desarrolla un trabajo, para los efectos de esta disposición se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material independientemente del grado de preparación técnica

requerido por cada profesión u oficio.”²⁷ Desde mi punto de vista este concepto es demasiado simple, considero que le hacen falta hacer mención de aspectos importantes como el pago por el trabajo realizado, o que la persona esta subordinada a otra y a diferencia del trabajador al servicio del Estado, a este se le formaliza el empleo por medio de un contrato de trabajo entre el patrón y el trabajador.

Palomar de Miguel expresa el concepto de trabajador de esa forma “Toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo.”²⁸ Este autor es más claro y dentro de su concepto incluye un aspecto fundamental me refiero a el contrato de trabajo, pues como lo expresa en líneas anteriores con ese documento se le garantiza al trabajador su empleo y las prestaciones a las que por ley tendrá derecho, pero aun con ello este concepto no es del todo completo ni específico, desde i punto de vista hace falta que mencionen el pago de un salario por el trabajo realizado.

La Ley Federal del Trabajo define el concepto de trabajador de manera general de esta manera:

Artículo 8. Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Yo entiendo por trabajador a aquella persona que por medio de un contrato de trabajo presta sus servicios de manera subordinada a otra a cambio del pago de un salario determinado por el patrón que podrá ser en efectivo, en especie o de ambos.

4.2.1. Trabajadores al Servicio del Estado.

²⁷ LEON MAGNO, George, op. cit., p. 222.

²⁸ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario para juristas, tomo II, Porrúa, México, 2008, p. 1553.

Para José Dávalos, los trabajadores al Servicio del Estado son: las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente (o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales). Este concepto es semejante al de la ley burocrática, entendiéndose por nombramiento al documento por medio del cual se le da al trabajador la calidad de servidor público se podría decir que el nombramiento es el contrato de trabajo de los trabajadores al servicio del Estado.

Morales Paulin por su parte considera que trabajador al servicio del Estado es:

“toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado independientemente del estatuto que le sea aplicable y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo, o sus equivalentes”.²⁹

Este concepto se asemeja demasiado con el estipulado en la Ley burocrática pues determina que el trabajador es una persona física que mediante nombramiento le presta al Estado un servicio, hay que recalcar que solo podrán ser servidores públicos las personas físicas y no así las personas morales pues no es necesario razonar que a una empresa se le pueda contratar para desempeñar un cargo de gobierno.

Por su parte la ley burocrática en su artículo 3º dispone que trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figura de la lista de raya de los trabajadores temporales.

²⁹ Citado por LEÓN MAGNO, George, op. cit. p. 222.

Por mi parte defino como trabajador al servicio del Estado a aquella persona que labora dentro de cualquier esfera de los Poderes de la Unión, que por medio de un nombramiento presta un servicio de forma subordinada al titular de cualquier dependencia de gobierno.

4.2.2. Trabajadores de Base.

Una característica esencial de este tipo de trabajadores, es que, por el hecho de ser de base, serán inamovibles, y podrán adquirir este derecho después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente y únicamente podrán ser cesados por justa causa.

“La Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, establece para los trabajadores burocráticos de base beneficios superiores a los consagrados a este tipo de trabajadores, por la Ley Federal del Trabajo, lo que claramente se ve en las vacaciones y el aguinaldo”.³⁰ Es cierto que los trabajadores de base cuentan con mayores prestaciones o beneficios que cualquier otro trabajador y

me refiero a que no solo son mayores que las de los trabajadores están fuera de la burocracia, sino que también sus prestaciones son superiores a las de los servidores públicos de confianza, quienes a mi parecer además de tener menos prestaciones son los que tienen mayores responsabilidades derivadas de las funciones que realizan.

La relación laboral en este caso surge entre una persona que presta un servicio personal subordinado o trabajo y los titulares de las dependencias e instituciones que así contempla la ley laboral burocrática. Los trabajadores burocráticos

³⁰ BOLAÑOS LINARES, Rigel, Derecho Laboral Burocrático, 2ª Ed. Porrúa, México 2007, p. 35.

prestaran sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para hacerlo o por estar incluido en la lista de raya de trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo.

“Sus condiciones de trabajo no podrán ser inferiores a las establecidas en la ley laboral burocrática; dichas condiciones de trabajo son:

- *Salario. Es la retribución que debe de pagar el Patrón-Estado al trabajador por su trabajo, el cual debe de estar integrado por los pagos de las cuotas diarias, gratificaciones, percepciones, primas, comisiones, prestaciones en especie, o cualquier otra cantidad que se entregue al trabajador por su trabajo.*
- *Jornada de trabajo. Es el tiempo durante el cual los trabajadores burocráticos están a disposición del Patrón-Estado para prestar su trabajo.*
- *Maternidad. Las mujeres gozarán de un mes de descanso antes de la fecha de parto y de dos meses de descanso después de la fecha de parto.*
- *Prima vacacional. Cantidad de dinero que recibe el trabajador burocrático que disfrute de uno de sus dos periodos vacacionales.*
- *Prima dominical. Monto extra al salario ordinario que perciben los trabajadores que prestan sus servicios durante el día domingo.*
- *Licencias. Permisos que conceden sin menoscabo de los derechos del trabajador y de su antigüedad”.*³¹

Como observamos las condiciones de trabajo de los servidores públicos de base son similares a las contempladas en la Ley Federal del Trabajo, y son superiores a la de los trabajadores burocráticos de confianza.

4.2.3. Trabajadores de Confianza.

La Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, enumera en su artículo 8º los servidores públicos que se consideran de confianza.

La citada ley establece que:

³¹ *Ibidem*, p. 36-41.

ARTÍCULO 8. *Se entiende por servidores públicos de confianza:*

I. Aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio del cargo requiera de la intervención directa del titular de la institución pública, del órgano de gobierno o de los Organismos Autónomos Constitucionales; siendo atribución de éstos su nombramiento o remoción en cualquier momento; II. Aquéllos que tengan esa calidad en razón de la naturaleza de las funciones que desempeñen y no de la designación que se dé al puesto.

Como podemos ver en la fracción primera de dicho artículo menciona que son servidores públicos de confianza aquellos a quienes su nombramiento o remoción del cargo depende directamente del titular de la institución pública y en la fracción segunda se expresa que se adquiere la calidad de servidor público de confianza derivado de las funciones que desempeñe y es en estas funciones de confianza en donde se centra mi propuesta de adición al artículo 8º y 9º de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Son funciones de confianza: las de dirección, inspección, vigilancia, auditoría, fiscalización, asesoría, procuración y administración de justicia y de protección civil, así como las que se relacionen con la representación directa de los titulares de las instituciones públicas o dependencias, con el manejo de recursos, las que realicen los auxiliares directos, asesores, secretarios particulares y adjuntos, choferes, secretarias y demás personal operativo que les sean asignados directamente a los servidores públicos de confianza o de elección popular.

No se consideran funciones de confianza las de dirección, supervisión e inspección que realizan los integrantes del Sistema Educativo Estatal en los planteles educativos del propio sistema.

Y es aquí en las funciones de confianza donde se centra mi tema de investigación pues mi propuesta es incluir dentro de estas funciones de confianza las que realizan los Oficiales del Registro Civil pero ya de ese tema hablaremos más adelante.

Por otro lado, las condiciones de trabajo con las que cuentan los Servidores Públicos de confianza no son tan distintas a las de los Servidores Públicos de base pues al igual que los otros gozan de un salario, una jornada de trabajo, días de descanso, vacaciones, prima dominical, maternidad, de igual forma cuentan con una prima quincenal, prima vacacional y una gratificación de fin de año conocida como aguinaldo, pero aun contando con esas mismas prestaciones es claro que las prestaciones de los servidores públicos de confianza son inferiores a las de los trabajadores de base.

4.3. Patrón.

El patrón es la persona física o moral, que utiliza por su cuenta y bajo su subordinación, los servicios lícitos, prestados libre y personalmente, mediante una retribución por un trabajador.

Para Juan D' Pozzo, el empleador es:

“aquel que directa o indirectamente tiene el poder de disposición de la actividad laboral de quienes trabajan a su servicio; en otros términos, el empleador debe de ser el destinatario de los servicios realizados en forma subordinada. Los patrones son aquellos que resultan beneficiados por la actividad que desempeña el trabajador” .³²

Desde mi punto de vista este autor es conciso con el concepto de patrón pues como bien lo señala el patrón es la persona que se beneficia de los servicios de otros para lograr un fin.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 10 define al patrón como la persona física o moral que utiliza los servicios de varios trabajadores. Si el trabajador,

³² Citado por LEÓN MAGNO, George, op. cit., p. 224.

conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será también de éstos. La ley es muy clara y aun cuando el concepto no es amplio si llega a comprenderse que la figura del patrón es aquella persona que tiene bajo su subordinación a otras que se encargaran de realizar los trabajos que este les mande.

La doctrina nacional ha concebido la figura de patrón como “la persona, física o moral, que utiliza por su cuenta y bajo su subordinación los servicios lícitos, prestados libre y personalmente, mediante una retribución, por un trabajador”. En este concepto me resulto interesante que hace mención a que el trabajo que se va a prestar debe de ser lícito, o sea que no debe de ir en contra de la ley y como ya se estudió en capítulos anteriores en nuestra Constitución se hace mención de ello en su artículo 5º.

Mi concepto de patrón es similar a los anteriores para mí el patrón es la persona física o moral que se sirve de los servicios de otras para realizar un trabajo pagando por los servicios de ellos.

4.3.1. Institución Pública.

En el ámbito del derecho del trabajo, el significado de instituciones públicas puede ser el siguiente: (según INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, México) Unidades económicas dedicadas a la prestación de servicios por parte de los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal o municipal). Incluye poder judicial, poder legislativo, instituciones autónomas de educación

superior, así como otras de interés público y de carácter no educativo, y cualquier otra institución que opere con fondos y/o patrimonios públicos.

Se clasifican en instituciones administradas por el gobierno y no administradas por el gobierno.

Se entiende por institución pública la persona jurídica de derecho público que realiza la gestión de un servicio público o una actividad propia de la gestión administrativa.

El diccionario de la Real academia la define así: del latín institutio, onis, es el establecimiento o fundación de algo; cosa establecida o fundada; organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente; cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, Nación o sociedad, v. gr.: Institución monárquica, del feudalismo, y los órganos constitucionales del poder soberano en la Nación.

En la ciencia del derecho, por Institución se entiende aquel núcleo de preceptos que regulan relaciones de igual naturaleza

Por mi parte entiendo como Institución Publica a aquel organismo con potestad para desempeñar actividades propias de la administración pública que benefician a la ciudadanía, dichas funciones las realizan sin costo alguno.

4.3.2. Titular.

Morales Paulin nos dice “constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral.”³³

³³ Citado por LEON MAGNO, George, op. cit., p. 225.

Señala el autor que existen casos en que los sujetos de la relación laboral jurídicamente no son el titular (persona física) en un extremo y el trabajador en el otro, sino el órgano (persona moral) y el trabajador, así queda manifestado en el artículo 110 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, lo cual es correcto pues la titularidad es consecuencia lógica de la ficción jurídica de la persona moral, por lo que corresponde a ésta el ejercicio de los derechos y obligaciones del Estado-Patrón.

La Real Academia Española lo define como “el Dicho de una persona: que ejerce un cargo o profesión con título o nombramientos oficiales”.³⁴ Este concepto se puede relacionar con las funciones y características de un servidor público con la salvedad de que las funciones a su cargo le dan el cargo de titular de la dependencia o institución pública.

Un de las características primordiales de las personas titulares de una institución pública es que son responsables del diseño, aplicación, evaluación y garantía de las políticas públicas en materia de gobernabilidad.

Para mí el titular es la persona investida de autoridad que se encuentra al mando de una institución pública y que tiene las facultades para tomar decisiones propias de un jefe o patrón.

4.4. LOS OFICIALES DEL REGISTRO CIVIL EN EL ESTADO DE MÉXICO, COMO SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFIANZA.

4.4.1. Conceptos Generales.

³⁴ EAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.4 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [09/06/21]

Registro Civil: es la institución de carácter público y de interés social, mediante la cual el Estado, a través de su Titular y sus Oficiales investidos de Fe Pública, inscribe, registra, autoriza, certifica, da publicidad solemnidad a los actos y hechos relativos al estado civil de las personas y expide actas relativas al nacimiento, reconocimiento de hijo, adopción, matrimonio, divorcio, fallecimiento, asimismo inscribe las resoluciones y sentencias judiciales que la ley autoriza.

Acta: documento público debidamente autorizado por el Director General o el Oficial del Registro Civil, en la que se hace constar un hecho o acto jurídico del estado civil, en los formatos autorizados por la Dirección General, con firma autógrafa, electrónica, autógrafa digitalizada y sello físico o digital.

Fe Pública: investidura otorgada por el Gobierno del Estado de México a el Director General y a los Oficiales del Registro Civil, con la finalidad de dotar de valor jurídico pleno a los actos y hechos relativos al estado civil, sometidos a su autoridad.

Oficial: persona investida de fe pública, que en el ámbito de su competencia y de las atribuciones que la Ley le otorga, inscribe, registra, autoriza, certifica, da publicidad y solemnidad a los actos y hechos relativos al estado civil.

Oficialía: es la unidad administrativa que está bajo responsabilidad del Oficial del Registro Civil para inscribir, registrar, autorizar, certificar, dar publicidad y solemnidad a los actos y hechos relativos al estado civil, con el propósito de brindar certeza jurídica a las personas.

4.4.2. Antecedentes Históricos del Registro Civil en México.

Los vestigios más remotos que pueden citarse como antecedentes del Registro Civil los encontramos en algunas culturas orientales, en las que practicaban censos.

En la Roma antigua (s. VI A.C.), existieron datos censales desde la época del emperador Servio Tulio. En el siglo II D.C., se implantaron normas sobre filiación. También se decretó la obligación de los padres de registrar el nacimiento de sus hijos.

Durante la edad media, la expansión y el auge del catolicismo hizo que la iglesia católica tuviera el control del registro de los nacimientos y matrimonios. Los primeros libros parroquiales en donde aparecen inscripciones se encuentran en Francia, a mediados del siglo XIV.

En 1787, Luis XVI dispuso la libertad de cultos en Francia y, con ello, el establecimiento de un rústico Registro Civil para que los nacimientos, matrimonios y defunciones fueran objetos de inscripción ante los oficiales de la justicia real.

La Revolución francesa de 1789 trajo consigo la separación de la iglesia y el Estado y, en 1804, se reguló el funcionamiento del Registro Civil, secularizando en el Código de Napoleón.

En nuestro país existen indicios de que algunas instituciones prehispánicas se reconocían el parentesco por consanguinidad y afinidad. Estos registros se celebraban ante funcionarios que al mismo tiempo tenían carácter religioso y estatal.

Entre los Mayas se tenían disposiciones concernientes al estado civil de las personas, a las herencias, a los contratos y al matrimonio. Al sobrevenir la conquista, los usos y costumbres de la Península Ibérica se trasladaron a nuestra

tierra. Las partidas parroquiales constituyen el antecedente directo del registro del estado civil de las personas.

Con la aplicación del bautismo, fue que se establecieron los primeros libros parroquiales, que registran también multitudinarias ceremonias de conversiones de indígenas a la región católica, cuyos datos no se registran puntualmente. Ello condujo a la adjudicación de repetidos nombres de pila, lo que, al paso de los siglos, degeneró en la abundante homonimia que prolifera en nuestro país aún en la actualidad. La falta de registro condujo a que se otorgaran unas llamadas cedulillas, que constituyeron a las partidas eclesiásticas.

En cuanto a las partidas parroquiales, consignaban los elementos esenciales, como la fecha de inscripción, el día en que tuvo efecto el acto que se inscribía, los datos generales de los interesados, la vecindad, nombre y ocupación de los testigos y, finalmente, en el margen inferior se imprimía exclusivamente la firma del párroco, sin ninguna intervención de los participantes en el acto.

Ocasionalmente suscribían también los escribanos que levantan el registro.

Luego de iniciado el movimiento independentista, Hidalgo emitió un bando el 6 de diciembre de 1810, en el cual se observaban algunos aspectos tendientes a favorecer a las castas más desprotegidas.

Pero ni en este documento, ni en el manifiesto de la Suprema Junta Gubernativa de Zitácuaro, ni en los Sentimientos de la Nación, de José María Morelos, encontramos disposición alguna acerca del registro del estado civil de las personas. Lo mismo podríamos decir en referencia a las Constituciones de Cádiz y a la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, por éstos, ordenamientos de carácter general.

Cuadro Ilustrativo de los Principales Antecedentes del Registro Civil en México.

<p style="text-align: center;">1827</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se publica el primer Código Civil en el Estado de Oaxaca. • Se concede al clero lo relativo a nacimientos, matrimonios y muertes. • Se concede a los tribunales la injerencia para divorcios y matrimonios
<p style="text-align: center;">1857</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución de 1857 garantizó libertades básicas civiles a los mexicanos, disminuyendo el poder de la iglesia. • Se expide la Ley Orgánica del Registro del Estado Civil "Ley Comonfort" que comprendía los nacimientos, las adopciones, los matrimonios, los votos religiosos y los fallecimientos. • Se establecieron las bases para la expedición de las actas. • Se instaura la figura de Oficial del Registro Civil.
<p style="text-align: center;">1859</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Presidente Lic. Benito Juárez García, promulga la Ley del Matrimonio Civil. • Se promulga la Ley Orgánica del Registro Civil, con la que se generó la independencia del Estado y la iglesia, estableciendo a nivel nacional Jueces del Estado Civil.
<p style="text-align: center;">1861</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En el Estado de México, se expide el Reglamento para los Juzgados del Estado Civil, asentándose la primera acta de nacimiento en la ciudad de Toluca.
<p style="text-align: center;">1956</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se consolidó el Registro Civil (con la aprobación del Código Civil) con lo cual se instaura como la institución de carácter público que brinda certeza jurídica e identidad a las personas, a través de la inscripción de los actos y hechos (desde el nacimiento, hasta la defunción).

41

El Registro Civil del Estado de México, como servicio público, constituye una función propia del Estado, mediante la cual se da certeza jurídica a los actos y hechos del estado civil que hacen posible la identidad, nacionalidad de los individuos, así como la certeza de su relación con los demás.

⁴¹ Dirección General del Registro Civil, *Antecedentes del Registro Civil*.

<https://registrocivil.edomex.gob.mx/antecedentes>.

Además, es responsabilidad del Estado la modernización y adecuación de dicha institución a las necesidades y cambios sociales, por ser la encargada de

garantizar la certeza jurídica de las personas, dando con ello plena validez a la relación de la sociedad con el Estado.

De ahí que, la función del Registro Civil es exclusiva del Estado, coordinándose con los Ayuntamientos, para otorgar una mejor atención y una mayor cobertura a la población.

Si tomamos en cuenta que en el Estado de México, el Registro Civil es una institución de carácter público y de interés social, mediante la cual el Estado, a través del titular y sus oficiales investidos de fe pública, inscribe, registra, autoriza, certifica, da publicidad y solemnidad a los actos y hechos relativos al estado civil de las personas y expide las actas relativas al nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio y defunción e inscribe las resoluciones que la Ley autoriza, en la forma y términos que establezca su Reglamento y que, a través de su titular, expedirá constancias de origen y participará en las actividades que convocan los consulados y embajadas, a fin de implementar los programas con los que cuenta la Institución en beneficio de los mexiquenses.

Por consiguiente, las oficialías del Registro Civil del Estado de México, dependen administrativamente de los Ayuntamientos, y por cuanto a sus funciones, atribuciones y obligaciones están adscritas a la Dirección General del Registro Civil.

De ahí que, el Gobierno del Estado emitirá los lineamientos administrativos relativos a los recursos humanos, materiales y financieros, suficientes y oportunos para el buen funcionamiento de las Oficialías. Cuando algún Ayuntamiento incumpla con lo ordenado en los Lineamientos, el Gobierno del Estado emitirá Decreto para que la o las Oficialías queden bajo su control.

Luego entonces, si tomamos en cuenta que al Estado le corresponde la función registral, quien la ejercerá por conducto de la Dirección General del Registro Civil

y estará encomendado su desempeño a los oficiales encargados de éste, quienes tendrán fe pública en todos los actos que certifiquen y autoricen; de donde se sigue que dichos oficiales tienen el carácter de funcionarios públicos, ya que cuentan con ciertas funciones de decisión, pues pueden negarse a registrar determinados actos del estado civil de las personas, cuando estimen que éstos no se ajustan a la ley.

Por otro lado, es necesario acudir al derecho administrativo para precisar la connotación del vocablo funcionario público y de empleado, entendiéndose por el primero aquel cuyas actividades se relacionan con las atinentes a decisión, titularidad, poder de mando y representatividad; en cambio el significado de la expresión empleado está ligado a tareas de ejecución y subordinación mas no de decisión y representación.

Como ya ha quedado precisado en líneas anteriores, el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer expresamente que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de seguridad social limita algunos derechos a este tipo de trabajadores, entre los cuales el más importante es el previsto en la fracción IX del citado artículo, que dispone la estabilidad o inamovilidad en el empleo, así como el derecho a sindicalizarse a que se refiere la fracción X, los cuales reserva para los trabajadores de base.

En razón de lo anterior, es necesario determinar si a los Oficiales del Registro Civil del Estado de México, se les debe o no considerar como servidores públicos de confianza.

Para determinar lo anterior, conviene destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que 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; como se observa de la jurisprudencia P./J. 36/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 175735, del tenor siguiente:

“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 AQUEL. 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 equipado 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”.

Además, el Máximo Tribunal del país ha sostenido que los tribunales de trabajo están obligados a examinar la naturaleza del vínculo existente entre las dependencias de gobierno y sus trabajadores, para lo cual debe acudir al análisis de las funciones encomendadas, dado que, la designación o nombramiento de un trabajador al servicio del Estado está regulado en un presupuesto de egresos.

Luego entonces, si en términos de lo dispuesto por el artículo 3.1. del Código Civil del Estado México y 2º del Reglamento Interior del Registro Civil del Estado de México, el Registro Civil es la institución de carácter público y de interés social, mediante la cual el estado, a través del/la titular y sus oficiales investidos/as de fe pública, inscribe, registra, autoriza, certifica, da publicidad y solemnidad a los actos y hechos relativos al estado civil de las personas y expide

las actas relativas al nacimiento, reconocimiento de hijos/as, adopción, matrimonio, divorcio y defunción, asimismo, inscribe las resoluciones que la ley autoriza, en la forma y términos que establece el presente reglamento, podemos concluir, que los Oficiales del Registro Civil, al representar al Estado en el ejercicio de sus atribuciones, si se les debe de considerar como servidores públicos de confianza, y por lo tanto, carecen de acción para reclamar prestaciones inherentes al principio de estabilidad en el empleo, dentro de las que se encuentra la acción de rescisión de la relación laboral por causas imputables al patrón a que aluden los artículos 94 y 95 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México, sin perjuicio de que puedan reclamar salarios devengados, pues aceptar lo contrario implicaría la posibilidad de pago de las indemnizaciones correspondientes, que no son propios de esa categoría de servidores públicos, dado que tendría como finalidad hacer efectivo el derecho a la permanencia en el empleo y, por ende, se contravendrían las reglas establecidas por el Constituyente para el debido y eficaz cumplimiento de las actividades del Estado.

Lo anterior, porque no fue intención del Constituyente Permanente otorgar el derecho de inamovilidad a los trabajadores de confianza pues, de haberlo estimado así, lo habría señalado expresamente; de manera que debe considerarse una restricción de rango constitucional que encuentra plena justificación, porque en el sistema jurídico administrativo de nuestro país, los trabajadores de confianza realizan un papel importante en el ejercicio de la función pública del Estado; de ahí que no pueda soslayarse que sobre este tipo de servidores públicos descansa la mayor y más importante responsabilidad de la dependencia o entidad del Estado, de acuerdo con las funciones que realizan, nivel y jerarquía, ya sea que la presidan o porque tengan una íntima relación y colaboración con el titular responsable de la función pública, en cuyo caso la remoción libre, lejos de estar prohibida, se justifica en la medida de que constituye la más elemental atribución de los titulares de elegir a su equipo de

trabajo, a fin de conseguir y garantizar la mayor eficacia y eficiencia del servicio público.

De ahí que, si a un oficial del Registro Civil se le revoca su nombramiento, éste carece de acción y derecho para demandar su reinstalación o, en su defecto, la indemnización constitucional, toda vez que la naturaleza de la relación que lo ligó a la Dirección del Registro Civil y, por ende, con el Gobierno del Estado fue por un nombramiento de confianza como oficial del Registro Civil puesto que interviene a nombre y representación del propio Estado con facultades de decisión y fe pública y por ello no goza del derecho a la estabilidad en el empleo al desempeñar funciones de tipo registral referentes a los hechos y actos constitutivos y modificativos del estado civil de las personas; consecuentemente, las funciones registrales que realiza este funcionario público deben considerarse como de confianza, y por esta razón están excluidos del ámbito de aplicación de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, conforme a su artículo 10.

Lo anterior, porque la designación o nombramiento de un trabajador al servicio del Estado es diferente al de los trabajadores regidos por la Ley Federal del Trabajo, debido a que su ingreso como servidor está regulado en un presupuesto de egresos, de ahí la necesidad de atender a las funciones para determinar qué clase de trabajador debe considerarse: general o de confianza.

De ahí que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido de manera reiterada, que los trabajadores de confianza carecen de estabilidad en el empleo, pues de conformidad con lo dispuesto en la fracción XIV, del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Federal, sólo pueden disfrutar de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, ante lo cual, es

evidente que están excluidos del derecho a la inamovilidad que caracteriza a los trabajadores de base.

De lo anterior se advierte la necesidad de reformar y adicionar los artículos 8 y 9 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, para que se consideren como funciones de confianza las referentes a la inscripción, registro, autorización, certificación, dar publicidad y solemnidad a los actos y hechos relativos al estado civil de las personas y expedir las actas relativas al nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio y defunción e inscribe las resoluciones que la Ley autoriza, en la forma y términos que establezca su Reglamento, por parte de los Oficiales del Registro Civil.

4.5. Propuesta de adición a los artículos 8 y 9 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Si bien es cierto que los servidores públicos del Estado de México, actualmente cuentan con un régimen jurídico laboral fincado en los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, también lo es, que hoy en día se hace necesario

hacerle una serie de reformas y adiciones a algunas de sus disposiciones legales, dentro de los cuales encontramos a las que regulan a los Servidores Públicos de confianza.

En razón de lo anterior, resulta necesario y por ello se propone reformar y adicionar los artículos 8 y 9 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, para el efecto de que se determine que las funciones que realizan los Oficiales del Registro Civil, sean consideradas como de confianza, motivo por el cual, dichos artículos deberán decir y quedar de la siguiente manera:

ARTÍCULO 8. Se entiende por servidores públicos de confianza:

- I. Aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio del cargo requiera de la intervención directa del titular de la institución pública, del órgano de gobierno o de los Organismos Autónomos Constitucionales; siendo atribución de éstos su nombramiento o remoción en cualquier momento;*
- II. Aquéllos que tengan esa calidad en razón de la naturaleza de las funciones que desempeñen y no de la designación que se dé al puesto.*

Son funciones de confianza: las de dirección, inspección, vigilancia, auditoría, fiscalización, asesoría, procuración y administración de justicia y de protección civil,

LAS DE INSCRIPCIÓN, REGISTRO, AUTORIZACIÓN, CERTIFICACIÓN, DAR PUBLICIDAD Y SOLEMNIDAD A LOS ACTOS Y HECHOS RELATIVOS AL ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS Y EXPEDIR LAS ACTAS RELATIVAS AL NACIMIENTO, RECONOCIMIENTO DE HIJOS, ADOPCIÓN, MATRIMONIO, DIVORCIO Y DEFUNCIÓN E INSCRIBE LAS RESOLUCIONES QUE LA LEY

AUTORIZA, así como las que se relacionen con la representación directa de los titulares de las instituciones públicas o dependencias, con el manejo de recursos, las que realicen los auxiliares directos, asesores, secretarios particulares y adjuntos, choferes, secretarias y demás personal operativo que les sean asignados directamente a los servidores públicos de confianza o de elección popular, así como aquellas que se desempeñen por mandato de la norma que rigen las condiciones de trabajo de la institución pública.

Sin que lo anterior implique o signifique transgredir derechos laborales, sociales o colectivos adquiridos por los trabajadores. No se consideran funciones de

confianza las de dirección, supervisión e inspección que realizan los integrantes del Sistema Educativo Estatal en los planteles educativos del propio sistema.

ARTÍCULO 9. Para los efectos del artículo anterior y la debida calificación de puestos de confianza, se entenderán como funciones de:

- I. Dirección, aquéllas que ejerzan los servidores públicos responsables de conducir las actividades de los demás, ya sea en toda una institución pública o en alguna de sus dependencias o unidades administrativas;
- II. Inspección, vigilancia, auditoría y fiscalización, aquéllas que se realicen a efecto de conocer, examinar, verificar, controlar o sancionar las acciones a cargo de las instituciones públicas o de sus dependencias o unidades administrativas;
- III. Asesoría, la asistencia técnica o profesional que se brinde mediante consejos, opiniones o dictámenes, a los titulares de las instituciones públicas o de sus dependencias y unidades administrativas;
- IV. Procuración de justicia, las relativas a la investigación y persecución de los delitos del fuero común y al ejercicio de la acción penal para proteger los intereses de la sociedad;
- V. Administración de justicia, aquéllas que se refieren al ejercicio de la función jurisdiccional;
- VI. Protección civil, aquéllas que tengan por objeto prevenir y atender a la población en casos de riesgo, siniestro o desastre;
- VII. Representación, aquéllas que se refieren a la facultad legal de actuar a nombre de los titulares de las instituciones públicas o de sus dependencias; y
- VIII. Manejo de recursos, aquéllas que impliquen la facultad legal o administrativa de decidir o determinar su aplicación o destino.
- IX. ***REGISTRO CIVIL, AQUELLAS QUE EJERZAN LOS SERVIDORES PÚBLICOS RESPONSABLES DE LAS INSCRIBIR, REGISTRAR, AUTORIZAR, CERTIFICAR, DAR PUBLICIDAD Y SOLEMNIDAD A LOS ACTOS Y HECHOS RELATIVOS AL ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS Y EXPEDIR LAS ACTAS RELATIVAS AL NACIMIENTO, RECONOCIMIENTO DE HIJOS, ADOPCIÓN, MATRIMONIO, DIVORCIO Y DEFUNCIÓN E INSCRIBE LAS RESOLUCIONES QUE LA LEY AUTORIZA.***

CONCLUSIONES.

PRIMERA. Los antecedentes directos del derecho laboral burocrático son la Constitución de Apatzingán, la Constitución de 1824, la Constitución de 1836, la constitución de 1857 y la Constitución de 1917.

SEGUNDA. El Derecho Laboral Burocrático es autónomo en virtud de que se justifica su autonomía legislativa, científica y jurisdiccional. La finalidad del Derecho es dar orden a la sociedad mediante normas jurídicas que regulen su actuar, incluyendo al Estado para así lograr una sana convivencia en cualquier entorno.

TERCERA. El Derecho Laboral Burocrático surge de la necesidad de regular las relaciones laborales del Estado en su calidad de patrón y los servidores públicos en calidad de empleados, así como los conflictos que se deriven de dicha relación y su fin primordial es regular la relación laboral que existe entre el estado en su calidad de patrón con los servidores públicos que lo representan ante la sociedad.

CUARTA. Los sujetos partícipes del Derecho Laboral burocrático son el Estado en su carácter de patrón y los trabajadores al servicio del Estado.

QUINTA. La principal base constitucional del Derecho Laboral Burocrático la encontramos en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTA. El primer ordenamiento jurídico en el Estado de México que regularía la relación laboral entre el Estado-patrón y los servidores públicos fue el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios y Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal. Después con el paso de los años esta ley se volvió arcaica y tuvo que crearse una nueva que cumpliera con las necesidades de la sociedad laboral y es así que se crea la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios se actualiza la regulación de la relación laboral existente entre el Estado-patrón y sus servidores públicos.

SEPTIMA. Para que exista una relación laboral burocrática se debe de contar con cuatro aspectos: un acuerdo de voluntades entre el Estado y sus trabajadores, un nombramiento realizado por la autoridad competente, la aplicación del estatuto al servicio público y por ultimo los efectos de la relación del trabajo. El nombramiento es el documento donde consta la designación de una persona para desempeñar un cargo público, con este mismo documento se formaliza la relación laboral con el titular de la entidad o dependencia para la que va a trabajar. Se entiende por trabajador a la persona física que presta a otra ya sea física o moral un trabajo personal subordinado. Por otra parte, el trabajador al servicio del Estado es toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado. De este modo existen dos tipos de trabajadores los de base y los de confianza. Se considerará a un servidor público como de confianza derivado de las actividades que realice a su digno cargo.

OCTAVA. Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia, auditoría, fiscalización, asesoría, procuración y administración de justicia y de protección civil, así como las que se relacionen con la representación directa de los titulares de las instituciones públicas o dependencias, con el manejo de recursos, las que realicen los auxiliares directos, asesores, secretarios particulares y adjuntos, choferes, secretarias y demás personal operativo que les sean asignados directamente a los servidores públicos de confianza o de elección popular. Las reformas que se propone a los artículos 8 y 9 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios permitirá que se consideren a los Oficiales del registro civil con el carácter de Servidores Públicos de confianza derivado de las funciones que realizan a su cargo, por ello es que estas últimas también deben de considerarse como de confianza.

PROPUESTAS

Como resultado de la investigación realizada y con base en los razonamientos expuestos se propone reformar y adicionar los artículos 8 y 9 de la Ley del

Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, para el efecto de que se determine que las funciones que realizan los Oficiales del Registro Civil, sean consideradas como de confianza.

<p>Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. VIGENTE.</p>	<p>Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. PROPUESTA.</p>
<p>ARTÍCULO 8º. Se entiende por servidores públicos de confianza:</p> <p>I. Aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio del cargo requiera de la intervención directa del titular de la institución pública, del órgano de gobierno o de los Organismos Autónomos Constitucionales; siendo atribución de éstos su nombramiento o remoción en cualquier momento;</p> <p>II. Aquéllos que tengan esa calidad en razón de la naturaleza de las funciones que desempeñen y no de la designación que se dé al puesto.</p> <p>Son funciones de confianza: las de dirección, inspección, vigilancia, auditoría, fiscalización, asesoría,</p>	<p>ARTÍCULO 8º. Se entiende por servidores públicos de confianza:</p> <p>I. Aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio del cargo requiera de la intervención directa del titular de la institución pública, del órgano de gobierno o de los Organismos Autónomos Constitucionales; siendo atribución de éstos su nombramiento o remoción en cualquier momento;</p> <p>II. Aquéllos que tengan esa calidad en razón de la naturaleza de las funciones que desempeñen y no de la designación que se dé al puesto.</p> <p>Son funciones de confianza: las de dirección, inspección, vigilancia, auditoría, fiscalización, asesoría,</p>

<p>procuración y administración de justicia y de protección civil, así como las que se relacionen con la representación directa de los titulares de las instituciones públicas o dependencias, con el manejo de recursos, las que realicen los auxiliares directos, asesores, secretarios particulares y adjuntos, choferes, secretarias y demás personal operativo que les sean asignados directamente a los servidores públicos de confianza o de elección popular, así como aquellas que se desempeñen por mandato de la norma que rigen las condiciones de trabajo de la institución pública.</p> <p>Sin que lo anterior implique o signifique transgredir derechos laborales, sociales o colectivos adquiridos por los trabajadores.</p> <p>No se consideran funciones de confianza las de dirección, supervisión e inspección que realizan los integrantes del Sistema Educativo Estatal en los planteles educativos del propio sistema.</p>	<p>procuración y administración de justicia y de protección civil, las de inscripción, registro, autorización, certificación, dar publicidad y solemnidad a los actos y hechos relativos al estado civil de las personas y expedir las actas relativas al nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio y defunción e inscribe las resoluciones que la Ley autoriza, así como las que se relacionen con la representación directa de los titulares de las instituciones públicas o dependencias, con el manejo de recursos, las que realicen los auxiliares directos, asesores, secretarios particulares y adjuntos, choferes, secretarias y demás personal operativo que les sean asignados directamente a los servidores públicos de confianza o de elección popular, así como aquellas que se desempeñen por mandato de la norma que rigen las condiciones de trabajo de la institución pública.</p> <p>Sin que lo anterior implique o signifique transgredir derechos laborales, sociales o colectivos</p>
--	---

	<p>adquiridos por los trabajadores. No se consideran funciones de confianza las de dirección, supervisión e inspección que realizan los integrantes del Sistema Educativo Estatal en los planteles educativos del propio sistema.</p>
--	---

<p>ARTÍCULO 9º. Para los efectos del artículo anterior y la debida calificación de puestos de confianza, se entenderán como funciones de:</p> <p>I. Dirección, aquéllas que ejerzan los servidores públicos responsables de conducir las actividades de los demás, ya sea en toda una institución pública o en alguna de sus dependencias o unidades administrativas;</p> <p>II. Inspección, vigilancia, auditoría y fiscalización, aquéllas que se realicen a efecto de conocer, examinar, verificar, controlar o sancionar las acciones a cargo de las instituciones públicas o de sus dependencias o unidades administrativas;</p> <p>III. Asesoría, la asistencia técnica o profesional que se brinde mediante consejos, opiniones o dictámenes, a los titulares de las instituciones</p>	<p>ARTÍCULO 9º. Para los efectos del artículo anterior y la debida calificación de puestos de confianza, se entenderán como funciones de:</p> <p>I. Dirección, aquéllas que ejerzan los servidores públicos responsables de conducir las actividades de los demás, ya sea en toda una institución pública o en alguna de sus dependencias o unidades administrativas;</p> <p>II. Inspección, vigilancia, auditoría y fiscalización, aquéllas que se realicen a efecto de conocer, examinar, verificar, controlar o sancionar las acciones a cargo de las instituciones públicas o de sus dependencias o unidades administrativas;</p> <p>III. Asesoría, la asistencia técnica o profesional que se brinde mediante consejos, opiniones o dictámenes, a los titulares de las instituciones</p>
--	--

<p>públicas o de sus dependencias y unidades administrativas;</p> <p>IV. Procuración de justicia, las relativas a la investigación y persecución de los delitos del fuero común y al ejercicio de la acción penal para proteger los intereses de la sociedad;</p> <p>V. Administración de justicia, aquéllas que se refieren al ejercicio de la función jurisdiccional;</p> <p>VI. Protección civil, aquéllas que tengan por objeto prevenir y atender a la población en casos de riesgo, siniestro o desastre;</p> <p>VII. Representación, aquéllas que se refieren a la facultad legal de actuar a nombre de los titulares de las instituciones públicas o de sus dependencias; y</p> <p>VIII. Manejo de recursos, aquéllas que impliquen la facultad legal o administrativa de decidir o determinar su aplicación o destino.</p>	<p>públicas o de sus dependencias y unidades administrativas;</p> <p>IV. Procuración de justicia, las relativas a la investigación y persecución de los delitos del fuero común y al ejercicio de la acción penal para proteger los intereses de la sociedad;</p> <p>V. Administración de justicia, aquéllas que se refieren al ejercicio de la función jurisdiccional;</p> <p>VI. Protección civil, aquéllas que tengan por objeto prevenir y atender a la población en casos de riesgo, siniestro o desastre;</p> <p>VII. Representación, aquéllas que se refieren a la facultad legal de actuar a nombre de los titulares de las instituciones públicas o de sus dependencias; y</p> <p>VIII. Manejo de recursos, aquéllas que impliquen la facultad legal o administrativa de decidir o determinar su aplicación o destino.</p>
---	---

	<p><i>IX.-Registro Civil, aquellas que ejerzan los servidores públicos responsables de las inscribir, registrar, autorizar, certificar, dar publicidad y solemnidad a los actos y hechos relativos al estado civil de las personas y expedir las actas relativas al nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio y defunción e inscribe las resoluciones que la Ley autoriza.</i></p>
--	---

BIBLIOGRAFÍA.

DOCTRINA.

- BOLAÑOS LINARES, Rigel, Derecho Laboral Burocrático, 2° ed., Ed. Porrúa, México, D.F., 2007.
- CALVO VIDAL, Félix M. La jurisprudencia ¿fuente del derecho?, Valladolid, Lex Nova, 1992.
- DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del Trabajo, 19° ed., México, Porrúa, 2009.
- DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del Trabajo, 5° ed., México, Porrúa, 1984, t I.
- DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del Trabajo, 5° ed., México, Porrúa, 1984, t II.
- GUERRERO, Euquerio, Manual de Derecho del Trabajo, 25° ed., Ed. Porrúa, México, D.F., 2009.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Ed. Porrúa, México, D.F., 2002; t III.
- LEON MAGNO MELENDEZ George, Derecho Burocrático Incertidumbre Jurídica, 2° ed. Ed. Porrúa, México, D.F. 2011.
- O´CALLAGHAN MUÑOZ X., *Compendio de derecho civil*, Parte general, t. I, Madrid Edersa, 1992.
- REYNOSO CASTILLO, Carlos, Curso de Derecho Burocrático, 2° ed., Ed. Porrúa, México, D.F., 2006
- VILLARREAL REYES, Alma Ruby, Derecho Colectivo Burocrático, 1° ed. Editorial Porrúa México D.F. 2011.

LEGISLACIÓN.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- Código Civil para el Estado de México.
- Reglamento del Registro Civil para el Estado de México.
- Reglamento Interior del Registro Civil para el Estado de México.

DICCIONARIOS.

- Diccionario de la Real Academia Española.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Ed. Porrúa, México, D.F., 2002.

CIBERNETICOS.

- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/2/cnt/cnt6.pdf>
- <https://dle.rae.es/>
- [https://registrocivil.edomex.gob.mx/antecedentes.](https://registrocivil.edomex.gob.mx/antecedentes)