

879429



UNIVERSIDAD OPARIN, S. C.

CLAVE INCORPORACIÓN U. N. A. M. 8794

PLAN 09 AÑO 03

PROPUESTA PARA REFORMAR EL ARTÍCULO 8º DE LA
LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO
DEL ESTADO RESPECTO DE LA EXCLUSIÓN DE LOS
TRABAJADORES DE CONFIANZA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

JOEL EUGENIO ESPINOSA GIRÓN



ECATEPEC, ESTADO DE MÉXICO, 2006

M. 41328
M. 14328



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD OPARIN S.C.

CLAVE 8794

AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN DE TESIS

LIC. MERCEDES HERNÁNDEZ DE GRAUE
C. DIRECTORA GENERAL DE INCORPORACIÓN Y
REVALIDACIÓN DE ESTUDIOS
UNAM
PRESENTE

Me permito informar a usted que la tesis titulada: "PROPUESTA PARA REFORMAR EL ARTICULO 8° DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO RESPECTO DE LA EXCLUSIÓN DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA"

Elaborada por:

<u>ESPINOSA</u>	<u>GIRÓN</u>	<u>JOEL EUGENIO</u>	<u>926041400</u>
Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre(s)	Núm. Expediente

Alumno de la carrera de DERECHO

Reúne los requisitos académicos para su impresión.

MAYO de 20 06.


LIC. LEOBARDO REYES SANDOVAL

Nombre y firma del
Asesor de la Tesis



Sello de la
institución


LIC. MA. GUADALUPE RIVERO DÍAZ

Nombre y firma del
Director Técnico de la carrera

AL SER SUPREMO:

Al cual agradezco por permitirme vivir y culminar con el principio de un gran futuro profesional.

A MIS ADORADOS PADRES:

Por haberme dado la vida y por apoyarme en todo momento.

A MIS QUERIDOS HIJOS:

Gracias enanos (Toño y Joel) por llenar mi vida de alegría e impulsarme a salir adelante.

A TODA MI QUERIDA FAMILIA:

Por haber compartido conmigo alegrías y tristezas.

AL PROF. RAÚL S. RÍOS
DÍAZ:

Por brindarme su apoyo incondicional en todo momento y darme las herramientas necesarias para poder triunfar en la vida.

AL LIC. LEOBARDO
REYES:

Por su amistad comprensión y paciencia en el desarrollo del presente tema de investigación.

AL COLEGIO OPARIN:

Por ser mi *almamater* y mi segundo hogar.

ÍNDICE

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO UNO	
ANTECEDENTES DEL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO.	
1.1. ANTECEDENTES.....	6
1.1.1. MOVIMIENTOS SOCIALES PREVIOS AL REVOLUCIONARIO MEXICANO.....	9
1.1.2. MOVIMIENTOS SOCIALES POSTERIORES A LA CONSUMACIÓN DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA....	14
1.2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN MATERIA DE TRABAJADORES DEL SERVICIO PÚBLICO.....	19
1.2.1. ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN.....	25
1.2.2. INCLUSIÓN DEL APARTADO 'B' DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL DÍA 5 DE DICIEMBRE DE 1960).....	29
1.2.3. LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	32

CAPÍTULO DOS

CONCEPTOS GENERALES

2.1.	BUROCRACIA.....	36
2.2.	DERECHO BUROCRÁTICO MEXICANO.....	41
2.3.	SUJETOS DE LA RELACIÓN DE TRABAJO EN MÉXICO.....	42
2.3.1.	EL TRABAJADOR.....	44
2.3.2.	EL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.....	45
2.3.2.1.	EL TRABAJADOR DE BASE.....	49
2.3.2.2.	EL TRABAJADOR DE CONFIANZA.....	50
2.3.3.	EL PATRÓN.....	53
2.3.3.1.	EL ESTADO EN SU CALIDAD DE PATRÓN.....	54
2.3.3.2.	EL REPRESENTANTE DEL PATRÓN.....	55
2.4.	EL NOMBRAMIENTO.....	56
2.5.	INAMOVILIDAD.....	59
2.6.	CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.....	60

CAPÍTULO TRES

LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES DE BASE Y DE CONFIANZA.

3.1.	ARTÍCULO 5º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	63
3.2.	ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	66

3.3.	APARTADO 'B' DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ESTUDIO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO COMO FUENTE DE DERECHO BUROCRÁTICO.....	67
3.4.	LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.....	74
3.5.	LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	80
3.6.	DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.....	90
	3.6.1. DERECHO A LA PROTECCIÓN AL SALARIO.....	91
	3.6.2. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.....	92
3.7.	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	94
3.8.	JURISPRUDENCIA.....	97

CAPÍTULO CUATRO

ESTUDIO CRÍTICO Y DOGMÁTICO DEL ARTÍCULO 8º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

4.1.	LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA A QUE REFIERE EL ARTÍCULO 5º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	107
------	--	-----

4.1.1. LOS MIEMBROS DEL EJÉRCITO Y ARMADA NACIONAL CON EXCEPCIÓN DEL PERSONAL CIVIL DE LAS SECRETARÍAS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA.....	112
4.1.2. DEL PERSONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.....	116
4.1.3. LOS MIEMBROS DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.....	119
4.1.4. EL PERSONAL DE VIGILANCIA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS, CÁRCELES O GALERAS.....	120
4.1.5. AQUELLOS QUE PRESTAN SUS SERVICIOS MEDIANTE CONTRATO CIVIL O QUE SEAN SUJETOS AL PAGO DE HONORARIOS.....	121

CAPÍTULO CINCO

LA VIABILIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 8º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

5.1. COMPETENCIA.....	124
5.2. CLASIFICACIÓN DOCTRINARIA DE LA COMPETENCIA.....	126
5.3. JURISDICCIÓN.	128
5.4. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE COMO ÓRGANO COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS ENTRE EL ESTADO Y LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.....	129

5.5. LA APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO A LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.....	133
CONCLUSIONES.....	136
PROPUESTA.....	140
BIBLIOGRAFÍA.....	142

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se desarrolla como un estudio para determinar la viabilidad de reformar del artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La presente tesis, surge de la inquietud de considerar que las personas que desempeñan para el estado funciones de tipo administrativas, en puestos de confianza, quedan en estado de indefensión por no tener un tribunal en el que puedan ejercer sus demandas para la defensa de sus intereses.

Para la presente investigación se debe entender por trabajador de confianza que realiza funciones de tipo administrativas, aquellas personas que dentro de sus actividades se encuentran las siguientes:

- **DIRECCIÓN:** Como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.
- **INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y FISCALIZACIÓN:** Exclusivamente a nivel de jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma

exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

- **MANEJO DE FONDOS O VALORES:** Cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.
- **AUDITORIA:** A nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.
- **CONTROL DIRECTO DE ADQUISICIONES:** Cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.
- **EN ALMACENES E INVENTARIOS:** El responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.
- **INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA:** Siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.
- **ASESORÍA O CONSULTORÍA:** Únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial

Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

El trabajo de investigación que se presenta se ha desarrollado en cinco capítulos, a saber:

El capítulo uno, está relacionado con los antecedentes del derecho laboral, de manera especial con el derecho laboral burocrático, analizando únicamente lo relacionado con el derecho laboral mexicano.

El capítulo dos, se hace referencia a los conceptos básicos necesarios, para la comprensión del tema a estudio y que están relacionados con la prestación de servicios laborales para el estado.

Por lo que hace al capítulo tres de investigación, en el cual se examina la situación jurídica de los trabajadores de base y de confianza, para ello, se analizaron diversos ordenamientos jurídicos relacionados con los derechos de los trabajadores tanto de base como de confianza.

Así mismo, el capítulo cuatro, es un estudio minucioso y crítico del contenido del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, desglosándose en todos sus componentes, para la mejor comprensión del mismo.

El capítulo cinco, se analiza la viabilidad de reformar del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el sentido de no excluir a las personas que desempeñan funciones administrativas del régimen de aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Finalmente se propone una redacción de la posible reforma al artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en estudio, para beneficiar, a las personas que se desempeñan para el estado en puestos de confianza que realizan funciones de tipo administrativas.

CAPÍTULO UNO

ANTECEDENTES DEL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO

1.1. ANTECEDENTES.

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

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

a Antonio López de Santa Ana, que ya se había constituido en dictador. Así Juan Álvarez e Ignacio Comonfort, convocaron al pueblo al Congreso Constituyente que se reunió en la Ciudad de México, durante los años de 1856 y 1857.¹

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

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

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

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

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

² *Ibidem*, pág. 40.

³ BUEN Lozano, Néstor de. Derecho del Trabajo. Tomo I, 10ª ed., Porrúa, México, 1997, pág. 275.

una muestra de la situación imperante en torno a las vicisitudes del trabajo en aquellos tiempos.

Durante el Gobierno Monárquico de Maximiliano de Habsburgo se experimentó un cambio en esa situación, puesto que como es ya sabido, el Archiduque comulgaba con las ideas liberales, mismas que había asumido de acuerdo a una concepción europea, ordenando así la expedición del Estatuto Provisional del Imperio el día 10 de abril de 1865, disposición que en sus artículos 69 y 70 prohibía los trabajos forzados y gratuitos. Además, previó la temporalidad de la prestación de los servicios y facultó a los padres o tutores para autorizar la realización de trabajos de los menores.⁴

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

Posteriormente, el Código Civil de 1870 reguló la materia laboral, otorgando al contrato de trabajo una naturaleza jurídica distinta al contrato de arrendamiento, lo cual

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

⁵ BUEN Lozano, Néstor de. Op. cit., pág. 41 y 42.

no implicó de manera alguna mejoría substancial de las condiciones de trabajo, puesto que las relaciones laborales continuaban equiparadas a las de naturaleza civil, lo cual era negativo, dándose una notoria desigualdad de las condiciones integrales de los contratantes, lo que incidió en circunstancias desventajosas para el más débil, que en todo caso era el empleado, amén de que las jornadas inhumanas de trabajo, los salarios de hambre y en general la explotación del trabajador siguieron existiendo.⁶

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

1.1.1. MOVIMIENTOS SOCIALES PREVIOS AL REVOLUCIONARIO MEXICANO.

La Revolución Mexicana, fue un movimiento que surgió por dos causas: primero, por la desproporcionada distribución de la tierra, la cual era concebida como la principal fuente y muestra de riqueza; y segundo, derivaba de la anterior, consistió en la lucha en contra de la desigualdad social que imperaba a finales del siglo XIX y principios del XX. Es oportuno asentar que el movimiento revolucionario básicamente gravitó sobre cuestiones agrarias, entendidas éstas como la propiedad originaria de la

⁶ Idem.

tierra, puesto que, como se ha acertado, el concepto de riqueza era asumido como proporcional a la propiedad territorial. No obstante lo anterior, también el movimiento obrero influyó en la tendencia revolucionaria, por la simple razón de que al trabajador en general le resultaba positivo suponer la existencia de un cambio integral, lo que originó la espontánea generación de manifestaciones obreras.

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

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

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

mexicanos pudieran ascender según sus aptitudes. Estas peticiones constaron en un documento que el comité de Huelga presentó a la empresa el 1º de junio de 1906.

La empresa respondió que para evitar sentar un precedente no podía remover a ninguno de sus empleados directivos y que no igualaría los salarios porque no eran comparables un trabajador mexicano y uno extranjero. Al ver rechazadas sus peticiones, los obreros iniciaron la Huelga el 1º de julio de 1906, en la que se atacó severamente al gobierno del General Díaz.

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

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

En cuanto a la Huelga de Río Blanco, tuvo lugar el 7 de enero de 1907, originándose en virtud de que los obreros de Río Blanco trabajaban catorce horas diarias en medio del estruendo de la maquinaria, respirando pelusa y el aire envenenado de las salas de tinte, ganando siete pesos semanales de los que pagaban dos de renta por los cuartuchos en los que tenían que vivir; y de los cinco restantes, la

mitad se pagaba en vales contra la tienda de raya.⁷ Los sucesos de Río Blanco se desarrollaron de la siguiente forma:

Los obreros de Río Blanco empezaron a preparar su lucha, organizando en secreto el Círculo de Obreros Libres, comandado por José Neira, el cual sufrió las vicisitudes consecuentes al estado social de entonces, siendo reorganizado por José Morales en 1906.

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

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

⁷ La tienda de raya era un sistema de comercio, que consistía en el establecimiento de locales que expendían los satisfactores inmediatos de los trabajadores, otorgándose crédito a éstos, de manera que sólo podían renunciar a su empleo, cuando hubieran satisfecho su deuda.

Río Blanco fueron perseguidos por los soldados, resultando asesinada mucha gente, entre las cuales se contaban mujeres y niños.⁸

En la década de 1900 a 1910, las ideas de los clubes liberales, primero, y del Partido Liberal Mexicano, después, así como el pensamiento llegado de Europa —el sindicalismo, el anarquismo y el comunismo—, fueron reorientando la dirección de la lucha de las asociaciones obreras. Se sumaron, entonces, muchas asociaciones obreras a los planteamientos reivindicativos propuestos, e incluso sirvieron para las acciones de huelga de los mineros de Cananea y Río Blanco en 1906 y 1907, respectivamente. No obstante, las sociedades obreras en general, nunca plantearon un cambio radical de sistema y en muchas ocasiones buscaron al Estado como apoyo y mediación, ubicando a su enemigo en los industriales nacionales y extranjeros.

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

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

Las medidas dictadas por la dependencia no fueron del agrado de las mayorías, por lo que Madero propició la creación de otra organización obrera, como alternativa a

⁸ CONTRERAS, Mario y Jesús Tamayo. México en el Siglo XX. 1910-1913. UNAM, México, 1983. pág. 17.

la ya existente. La Gran Liga Obrera Mexicana, como se llamó a la asociación, permitió la intervención del gobierno en la resolución de los problemas obrero-patronales. El Presidente logró que los empresarios de la industria textil le apoyaran y, así, se concedió a los trabajadores un aumento en el salario mínimo y una jornada laboral de 10 horas.

Así pues, los movimientos sociales que precedieron al estallido de la Revolución Mexicana en 1917, no fueron sino una muestra de la inconformidad de las clases obrera y campesina por la explotación de que eran objeto; de la nula protección jurídica a sus derechos; de la actitud represiva del gobierno a cualquier manifestación de inconformidad de los obreros; todo lo cual sin duda apoyada por pensadores de la época como los hermanos Flores Magón que lograron introducir en las clases oprimidas el deseo por revertir tal *status quo* y reivindicar sus derechos. Por ello, como acertadamente lo afirma Miguel Cantón Moller, con las huelgas de Cananea y Río Blanco "...se había dado un nuevo y grave aviso al Gobierno que no supo o no quiso entenderlo; el Secretario de Gobernación declaraba que en el país había paz y tranquilidad; ¡paz en las tumbas y tranquilidad bajo las bayonetas! Estaban puestas las bases para el estallido de la Revolución Mexicana."⁹

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

De todo lo expuesto se aprecia que la Revolución Mexicana, ya declarada como tal, no implicaba por ese sólo hecho la consumación de los objetivos que la originaron. Más bien sucedió todo lo contrario al confirmarse el triunfo del Maderismo, ya que éste

⁹ Ibidem, pag. 19.

conservó la estructura del anterior régimen, poniéndose de manifiesto su ideología burguesa, reprimiendo al movimiento obrero y campesino que intentaba reagruparse. Ante tal panorama, Emiliano Zapata con la permanente convicción agraria y noble espíritu, formuló su Plan de Ayala, instrumento revolucionario por el cual acusa la traición al movimiento revolucionario en que incurrió Francisco I. Madero, desconociendo su gobierno, propiciándose un ambiente de ingobernabilidad. Posteriormente, el 27 de mayo de 1914, Huerta clausura la 'Casa del Obrero Mundial' y ordena la aprehensión de varios de sus dirigentes.

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

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

La sesión de clausura del Congreso Constituyente se efectuó el 31 de enero de 1917, entrando en vigor la nueva Constitución el 5 de febrero del mismo año. Cabe

señalar que gracias a los progresistas, encabezados por Obregón, fue posible que, a pesar de Venustiano Carranza, se llegara a la formulación del Artículo 123, ya que éste, en muchas ocasiones había reprimido los movimientos obreros, particularmente los de huelga.

Aprobada la Constitución, Venustiano Carranza convocó a elecciones y el 1º de mayo de 1917 protestó el cargo de Presidente de la República, sin obtener aún las condiciones de gobernabilidad por él esperadas, pues quedaba Emiliano Zapata como único y verdadero enemigo del régimen. Entonces Carranza, hombre de muchos recursos, planeó una trampa contra él a través de Jesús Guajardo, individuo vil y mercenario, la cual culminó con el cobarde y traicionero asesinato de Zapata y su pequeña escolta en el pueblo de Chinameca, Morelos. Así, Carranza segó de golpe la vida del mejor hombre con que contó la Revolución, con una verdadera ideología de justicia, que no participó en la lucha atendiendo sólo a intereses personales, sino porque el campesinado tuviera una vida digna.

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

Como se sabe, el siguiente Presidente de la República fue Álvaro Obregón, quien tomó posesión del cargo el 1º de diciembre de 1920. Fue éste un periodo de

intenso trabajo que concluyó normalmente, y el 1º de diciembre de 1924 protestó el cargo el General Plutarco Elías Calles.

El movimiento obrero durante el gobierno de Plutarco Elías Calles estuvo controlado por la Confederación Regional de Obreros de México (CROM) y por el Partido Laborista, a través de una alianza entre los obreros de dicha central mayoritaria y los representantes del gobierno. Además de la CROM participaron otras agrupaciones obreras, algunas relacionadas con los católicos y otras con el Partido Comunista. Aún así, entre 1924 y 1928, se realizaron varias huelgas, la mayoría, debidas a problemas financieros de las empresas: la de los textiles, en Puebla; de los petroleros, en el Golfo de México; los electricistas y los ferrocarrileros, en Veracruz; y los mineros, en el norte de la república. Casi todas fueron resueltas mediante el diálogo y los arreglos entre los huelguistas y Luis N. Morones (el ex-líder sindical), a quien Calles nombró Secretario de Industria, Comercio y Trabajo.

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

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

Con Obregón muerto, se eligió como presidente provisional a Emilio Portes Gil, quien sólo estuvo un año y tres meses en el poder, pero a pesar de lo corto de su

mandato fundó el Partido Nacional Revolucionario, que desde un principio agrupó a los tres sectores mayoritarios del país: el de los campesinos, el de los obreros y el de los llamados trabajadores administrativos, que incluye burócratas y profesionistas.

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

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

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

1.2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN MATERIA DE TRABAJADORES DEL SERVICIO PÚBLICO.

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

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

“...cada renovación del Ejecutivo Federal significaba una remoción general del personal administrativo, el cual no gozaba de ningún derecho para permanecer en sus puestos. Esta situación creaba problemas graves por la necesidad que tenía el personal nuevo de ir conociendo y preparándose en la marcha de los asuntos administrativos. No siempre el personal que llegaba era más apto que el personal que se iba. Se creaban casos de notoria injusticia y grave perjuicio a los servidores públicos.”¹⁰

¹⁰ SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. 19ª ed., Porrúa, México, 1998, pág. 403.

En el mismo tenor, Euquerio Guerrero agrega:

“En la Ciudad de México, allá por los veintes y los treintas en que el proceso de consolidación posterior al movimiento armado, ocasionaba frecuentes crisis ministeriales, se vio cómo los empleados públicos, a veces hasta los mozos, eran separados de sus puestos sólo por el cambio del Secretario de Estado.”¹¹

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

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

A finales del siglo XIX, los trabajadores al servicio del Estado carecían de protección laboral, particularmente con relación a su estabilidad y seguridad social, razón por la cual, tratando de remediar dicha situación, fundaron en 1875 la primera Mutualidad de Empleados Públicos, pero “...sin los alcances de las formadas algunos

¹¹ GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 19ª ed., Porrúa, México, 1996, pág. 65.

años después por los obreros, ya que se limita a la protección social, sin acción política alguna.”¹²

En 1896, durante el gobierno porfirista, se expidió la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros para Civiles y Militares, “...donde se señala el derecho a la cuarta parte del sueldo del causante como derecho; se reconocen además derechos a la viuda y a las hijas hasta que se casen o se mueran y a los hijos hasta los veintiún años de edad.”¹³ Así, la Ley mencionada, permitió al servidor público y a sus familiares contar con beneficios de seguridad social, aunque no laborales.

Después de la promulgación de dicha Ley, durante un tiempo considerable no hubo ninguna disposición relacionada con los trabajadores al servicio del Estado, lo cual justifica Miguel Cantón diciendo que: “...se les consideraba regidos por el Derecho Administrativo y en consecuencia todas las relaciones de trabajo estaban subordinadas a las disposiciones de este derecho; se normaban por órdenes, memoranda, acuerdos y otras disposiciones similares”.¹⁴

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

¹² CANTON Moller, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Ed Pac, México, 1991, pág. 71.

¹³ Idem.

¹⁴ Idem.

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

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

“...el Ejecutivo a mi cargo considera que es de urgente necesidad, y tan urgente como la expedición de éste Código del Trabajo, la de una Ley del Servicio en la que se establezcan claramente los derechos del trabajador al servicio del Estado y que deberá comprender el derecho del trabajo, la calificación de eficiencia, los ascensos por ésta y por servicios prestados, enfermedades, jubilaciones, etc., aunque para expedirla sea necesario reformar la Constitución...”¹⁵

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

“Estarán sujetos a las disposiciones del presente código todos los patronos y trabajadores, inclusive el Estado (la Nación, los Estados y los Municipios), cuando tengan el carácter de patrono. Se considerará que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que puedan ser desempeñados por particulares.”¹⁶

Las ideas de Portes Gil fueron retomadas, en forma alguna, en la Ley Federal del Trabajo de 1931, cuyo artículo 2º dispuso: “Las relaciones entre el Estado y sus

¹⁵ MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. 2ª ed., PAC, México, 1992, pág. 13.

¹⁶ DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. 7ª ed., Porrúa, México, 1997, pág. 447.

servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan.”¹⁷ De tal precepto se infiere que el vínculo laboral entre los burócratas y el Estado no fue normado en el cuerpo jurídico en cita, sino que ordenaba fuera regulado por leyes del servicio civil, con lo cual se daba a entender a la vez que era considerado un trabajo de naturaleza diversa al regulado por el artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria. Como además no se determinó el órgano competente para expedir tales leyes, los burócratas siguieron padeciendo una incertidumbre jurídica.

Igualmente, la Suprema Corte de Justicia contribuyó a afectar aún más la situación de los trabajadores burócratas al establecer diversos criterios en donde no aceptó la idea del Estado-patrón, es decir, que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo, y que por lo mismo no gozaban de los privilegios previstos por el artículo 123 Constitucional.¹⁸

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

- El primero relativo a que se aplicaría a todas las personas que desempeñaran cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, que no tuvieran carácter militar, excluyendo a los altos empleados y los de confianza, así como los supernumerarios y los de contrato.

¹⁷ SERRA Rojas, Andrés. Op. cit., pág. 403.

¹⁸ *Ibidem*, pág. 404.

- Creó en el segundo las Comisiones del Servicio Civil que debían funcionar en las Secretarías y Departamentos del Estado y demás dependencias que tendrían funciones muy importantes referidas principalmente a la selección de personal y algunos efectos escalafonarios. Dentro de dichas Comisiones estarían debidamente representados los empleados.
- El tercero señalaba las formas de ingreso al Servicio Civil, las categorías y los casos de preferencias.
- El cuarto estaba referido a las vacaciones, licencias y permisos.
- El quinto consagraba lo concerniente a las recompensas y ascensos.
- El sexto a los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil.
- El séptimo señalaba las sanciones aplicables y la forma para ello.
- El octavo la forma de separación del servicio civil. Cabe mencionar que como entre las causas de esa separación se cita la supresión del cargo en el Presupuesto, también ordenaba que en ese caso se le indemnizará con tres meses de salario y la misma cantidad a sus beneficiarios en el supuesto que la causal fuera la muerte del trabajador.¹⁹

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

“...el Estado es el único que debe vigilar que se asegure el interés general y las ventajas de los propios servicios públicos. Correlativamente el sistema reconoce derechos a los trabajadores, que en ningún caso se deberá oponer al interés general. El nombramiento descansa en un acto de soberanía, en la que para nada interviene la voluntad del funcionario.”²⁰

¹⁹ CANTON Moller, Miguel. Op. cit., pág. 72-73.

²⁰ SERRA Rojas, Andrés. Op. cit., pág. 114.

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

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

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

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

Para los senadores, los trabajadores burocráticos también ameritaban ser protegidos por la ley al igual que los trabajadores en general, no como un favor hecho

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

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

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

“...en el sentido de desechar las reformas formuladas por los diputados; ratificar la aprobación de fecha 21 de diciembre de 1937 y dar una protección a los que hubieran sido cesados a partir del 1º de enero de 1938, para ocurrir ante el Tribunal de Arbitraje en demanda, si lo consideraban injusto...”²¹

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

²¹ Ibidem, pág. 76-77.

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

- Disposiciones generales, ocho artículos;
- Derechos y obligaciones de los trabajadores, nueve artículos;
- De las horas de trabajo y de los descansos legales, once artículos;
- De los salarios, doce artículos;
- De las obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente, un artículo con diez incisos;
- De las obligaciones de los trabajadores, un artículo con siete incisos;
- De la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores, un artículo con tres incisos;
- De la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores, un artículo con cinco fracciones;
- De la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, con dieciocho artículos;
- De las condiciones generales de trabajo, con tres artículos;
- De las huelgas con siete artículos;
- Del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje, con once artículos;
- De los riesgos y enfermedades profesionales, dos artículos;
- De las prescripciones, seis artículos;

- Del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los trabajadores al servicio del Estado y del procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas, siete artículos;
- De la competencia del Tribunal de Arbitraje y Juntas, siete artículos;
- Del procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y Juntas, dieciséis artículos.²²

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión estuvo en vigor tal como fue promulgado por Lázaro Cárdenas, hasta que fue promulgado uno nuevo el 4 de abril de 1941, por el Presidente Manuel Ávila Camacho, aunque en realidad se trató de una reforma al anterior, pues a decir de Miguel Cantón Moller:

“...el contenido general, la orientación política y social y el contenido jurídico del llamado nuevo Estatuto era enteramente igual al de 1938, con la única salvedad de que se adicionaron nuevos cargos o empleos a los llamados de confianza, es decir, para aquellos servidores públicos a los que en realidad no les es aplicable la protección del Estatuto, ya que pueden ser removidos libremente por los titulares.”²³

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

²² Ibidem, pág. 76.

²³ Ibidem, pág. 77.

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

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

"...con la preocupación por mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el Informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día 1º de septiembre último me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. Los trabajadores al servicio del Estado por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores."²⁴

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

²⁴ NORIEGA Cantu, Alfonso. "A quién corresponde la facultad para legislar". En Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XXVII, Nums. 107-108. (México, diciembre de 1977) pág. 72.

“...se insiste en que los trabajadores al servicio del Estado no se encuentran en las mismas condiciones de los que prestan servicios a la iniciativa privada, ya que estos sirven para producir lucro, mientras que aquellos trabajan para instituciones de interés general y son colaboradores de la función pública, no obstante esa diferencia su trabajo también debe ser tutelado, por lo que se estimaba necesario incluir esos derechos dentro del artículo 123.”²⁵

En la sesión del Senado en que se dio lectura a la Iniciativa en cuestión, intervinieron diversos oradores, cuyos puntos de vista son interesantes citar. En primer término, Abelardo de la Torre Grajales enfatizó que el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, contrariamente a lo que pudieran suponer sus detractores, nunca alteró la paz ni estorbó el funcionamiento del Estado, “...y que el reconocimiento de los derechos y los deberes de los servidores públicos sirvió para el progreso y que en la medida en que las prestaciones y los beneficios a los burócratas se robustecían, el rendimiento de éstos era más y mejor logrado...”,²⁶ razones por las cuales pidió fuera aprobada la iniciativa.

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

Después fue pasada a la Cámara de Diputados para cumplir el procedimiento constitucional, correspondiendo a las comisiones Segunda de Puntos Constitucionales rendir Dictamen el 21 de diciembre de 1959, que se sometió a discusión el día siguiente. En dicho dictamen “...se modificó la fracción IX del Apartado ‘B’ que se discutía, señalando la posibilidad del trabajador cesado de optar entre la reinstalación o

²⁵ CANTON Moller, Miguel. Op. cit., p. 77.

²⁶ Ibidem, pág. 77-78.

el pago de la indemnización y en la parte inicial suprimió la palabra ‘y empleados’, en atención a considerar que era suficiente decir trabajadores.”²⁷

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

El 8 de septiembre de 1960, la Cámara de Senadores, en su carácter de Cámara de origen, hizo el cómputo de los resultados de las legislaturas locales, declarando aprobada la reforma constitucional, turnando el caso a la de Diputados, que como Cámara revisora, en su sesión del 27 de septiembre de 1960 declaró formalmente reformado el artículo 123 Constitucional, pasando al Ejecutivo para su promulgación, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960. Dicha reforma consistió en agregar 14 fracciones al artículo 123, las que formaron el Apartado ‘B’ y, consecuentemente, las 31 fracciones que integraban el texto previo a la reforma constituyeron el Apartado ‘A’.

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

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

²⁷ Ibidem. pág. 78.

sus servidores, y otorga a los trabajadores de confianza, las medidas de protección al salario y las medidas de seguridad social.”²⁸

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

No obstante, la normatividad en cuanto al trabajo burocrático aún no quedaba concluida, ya que el artículo segundo transitorio de la reforma que estamos estudiando, ordenó que se expidiera la Ley Reglamentaria del Apartado ‘B’ del artículo 123 Constitucional, lo que ocurrió posteriormente (la cual se estudiará en el siguiente punto), continuando mientras tanto en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en lo que no se opusieran a la reforma constitucional de mérito.

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

Tal como se ordenó en el artículo Segundo Transitorio de la reforma por la cual se adicionó el Apartado "B" al artículo 123 Constitucional, se elaboró su Ley Reglamentaria, con el nombre de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, siendo promulgada por el Presidente Adolfo López Mateos y publicada en el

²⁸ ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa, México, 1999, pág. 114.

Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

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

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

“...en forma muy clara se está eliminando de la relación laboral a los trabajadores de confianza, ya que es únicamente con los trabajadores de base que se entiende establecida. Pero hay algo aún más grave: se pretende con esta disposición si se interpreta literalmente, que la relación es con el ‘titular de cada dependencia’, lo que permitiría suponer que con el cambio del titular podría terminar tal relación, lo que es absurdo; la realidad es que los titulares, que extienden los nombramientos o los firman o autorizan, solamente están actuando como representantes del Ejecutivo, con quien está establecida la relación, como institución no como persona física, que es precisamente lo que permite legalmente la estabilidad de los trabajadores de base.”²⁹

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

²⁹ CANTÓN Moller, Miguel. Op. cit., pág. 83.

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

En el artículo 8º se señalaron las exclusiones en la protección de la ley, mencionándose a los trabajadores de confianza, los miembros del Ejército y la Armada Nacionales, salvo el personal civil de la industria familiar; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano, así como los que prestaran servicio civil por contrato o por honorarios. Se estableció que el trabajador disfrutaría de un día de descanso por cada seis días de trabajo.³⁰

En el artículo 50 se fijaron como elementos para ascensos escalafonarios, en primer lugar, los conocimientos, en segundo la aptitud y en tercero, la antigüedad; "...en esto se anticipó a la Ley Federal del Trabajo, que no contuvo disposiciones contra el escalafón ciego sino hasta la Ley de 1970, siete años después."³¹

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

³⁰ Por acuerdo del Presidente de la República, Luis Echeverría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1972, se determinó que el descanso fuera de dos días por cada cinco de trabajo; asimismo, que debían distribuirse las horas correspondientes al sábado entre los otros cinco días.

³¹ CANTON Moller, Miguel. Op. cit., pág. 85.

CAPÍTULO DOS

CONCEPTOS GENERALES

2.1. BUROCRACIA.

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

El concepto en estudio ha motivado diversas ideas, todas ellas sin apartarse de la base de que se trata de una estructura administrativa y de personal de una organización. En sentido amplio, el vocablo burocracia se puede aplicar a las entidades empresariales, laborales, religiosas, docentes y oficiales mismas que tienen

en común la exigencia de abundantes recursos humanos, ordenados según un esquema jerárquico para desempeñar unas tareas especializadas basadas en reglamentos internos. El término se utiliza en sentido estricto, principalmente, al referirse a la Administración pública, teniendo también connotación peyorativa, que denota pérdida de tiempo, ineficacia y papeleo.

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

- El funcionariado está organizado como una jerarquía de mandos;
- Los funcionarios son remunerados mediante un sueldo y no reciben gratificaciones por servicios;
- La autoridad de los funcionarios proviene de su cargo y determinada por éste;
- El nombramiento responde a méritos probados, no a recomendaciones;
- Las decisiones se toman de acuerdo con unas reglas estrictas preestablecidas, y;
- Las burocracias actúan mediante la aptitud técnica y mantienen un registro de sus actuaciones.³²

Los postulados contenidos en las ideas de Weber, generaron señalamientos en el sentido de que pocas burocracias encarnan todos estos ideales y que a menudo pueden ser menos eficaces que otros tipos de organización. No obstante, esos seis puntos siguen siendo una guía útil sobre las características y el sentido de la

³² WEBER, Max. Cit. en ACOSTA Romero, Miguel. Op. cit., pág. 17.

burocracia. Los teóricos weberianos que argumentaron que todas las sociedades modernas se convertirían en Estados burócratas, obligados por la necesidad de converger en un patrón burocrático único, quedaron desmentidos a finales de la década de los 80's por el colapso de las ineficaces economías centralizadas y por la deliberada reducción de la burocracia en algunos estados capitalistas.³³

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

Etimológicamente 'burocracia' deriva del anglicismo '*bureaucratie*',³⁴ que a su vez es un fonema compuesto por las partículas '*bureau*' y el sufijo griego '*kratos*', lo que significa, respectivamente, escritorio y autoridad o la autoridad de escritorio,³⁵ lo cual denota que se identifica ideológicamente el escritorio o mesa de trabajo, con determinado tipo de individuos, que son aquellos que están investidos de alguna potestad o autoridad, que de manera natural se asume como pública o gubernamental y por ende dignificada de autoridad.

³³ *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2005* © 1993-1997 Microsoft Corporation.

³⁴ Diccionario Etimológico de Lengua Española, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, pág. 97.

³⁵ Es importante destacar que el análisis etimológico de un fonema, es un método lingüístico que se usa como elemento para determinar el significado de una palabra, en base a su estructura, no debiéndose pretender una interpretación literal ya que evidentemente se incurriría en errores de apreciación respecto del alcance real de las locuciones.

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

Burocracia.- Importancia excesiva de los empleados públicos; Clase social formada por esos empleados.³⁶

Se puede ampliar la connotación vertida con la siguiente definición:

Burocracia: (fr. *bureaucratie*)

- Conjunto de los funcionarios públicos.
- Administración pública.
- Influencia excesiva de los funcionarios públicos en los negocios del Estado.
- Exceso de normas y de papeleo que complican o retrasan la resolución de un asunto³⁷.

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

“Artículo 3.- Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de los trabajadores temporales.”

³⁶ Diccionario Larrouse Ilustrado, Buenos Aires, Argentina, 1994, pág. 167

³⁷ Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2005. Diccionario Actual de la Lengua Española, © Bibliograf, S.A., Barcelona.

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

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

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

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

2.2. DERECHO BUROCRÁTICO MEXICANO.

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

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

Es de ponderarse que en términos generales, el Derecho Burocrático Mexicano como género, se integra por todas aquellas normas, incluyendo los criterios jurisprudenciales, que con base en el Apartado 'B' del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulan las materias del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la esfera gubernamental centralizado y en algunos casos paraestatal; dentro de un ámbito de aplicación federal, estatal y municipal, consideramos prudente aclarar que el presente capítulo no tiene como fines la exhaustividad por lo que en el contexto de ulteriores capítulos se procederá

metódicamente a enunciar y analizar todas y cada una de las fuentes del derecho burocrático, así como su impacto específico en el tema que nos ocupa, bastando por el momento y para los efectos del presente punto, tener presente que el Derecho Burocrático es el conjunto de normas y costumbres que regulan el desempeño del Trabajo y la Seguridad Social en el ámbito del apartado 'B' del artículo 123 de la Constitución Mexicana.

El concepto antes vertido, se puede apreciar que es una propuesta deducida de la ponderación de aspectos generales para concluir un producto determinado, agregando que al respecto existe pronunciamiento doctrinal, que emanó del Segundo Congreso de Derecho Burocrático llevado a cabo en la Universidad Nacional Autónoma de México del 2 al 5 de septiembre de 1986, y en el que se concluyó que: "Derecho Burocrático es una rama del Derecho Laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (Federación, Estados y Municipios), así como los derechos y obligaciones que de ella surjan."³⁸

2.3. SUJETOS DE LA RELACIÓN DE TRABAJO EN MÉXICO.

En términos generales, el Derecho Laboral Mexicano, en sus dos grandes vertientes, es decir, apartados 'A' y 'B' del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen coincidencia en lo que respecta a uno de los elementos subjetivos de la relación laboral, identificándose por ende el trabajador, que según su actividad será protegido por el apartado 'A' o 'B' del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por otra parte, se identifica a

³⁸ ACOSTA Romero, Miguel. Op. cit., pág. 21.

la persona física o jurídica denominada patrón, en su carácter de titular del ejercicio de mando por detentar el capital, conocido como iniciativa privada y su equivalente a la luz del apartado 'B' del artículo 123 constitucional, que es el Estado, por ende, resulta conveniente determinar bajo qué criterios se puede definir la diferencia formal entre los sujetos de la relación laboral, en ambos regímenes, en el entendido de que es cuestionable tal situación y que en el capítulo respectivo del presente estudio será asumido tal tópico, siendo suficiente por el momento, tener conciencia de que los sujetos de la relación laboral son:

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

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

2.3.1. EL TRABAJADOR.

Trabajador para los efectos de la relación laboral en términos generales y de conformidad con el artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo es toda persona física que presta a otra física o moral un trabajo personal subordinado, recibiendo como contraprestación, entre otros beneficios, un salario.

El concepto legal invocado y que ha sido reconocido por la legislación vigente, es constitutivo de un avance en lo relativo a su técnica jurídica, puesto que ya ha sido superada la idea de que una persona jurídica o moral fuese considerada como trabajador, contrariedad que según el criterio Nestor de Buen L. era un problema artificial.³⁹

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

En atención a lo expuesto, es conveniente determinar los alcances del término 'personal', y sus efectos. Por definición, no todas las situaciones de prestación de

³⁹ BUEN Nestor de. Derecho del Trabajo. Porrúa, México, 1997. pág. 489.

servicios implican la existencia de una relación laboral, en este orden de ideas, se puede afirmar que el carácter de personal de la relación jurídica le atribuye a su vez el carácter de laboral, y consiste en que los servicios sean prestados por un trabajador y no por conducto de otras personas, ya que en ese caso, se estaría en presencia de una relación de naturaleza y materia diversa a la laboral.⁴⁰

El segundo de los elementos de la relación laboral, es decir, la 'subordinación' intrínsecamente implica obediencia jerárquica y será atendido con mayor detalle más adelante.

2.3.2. EL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

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

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el artículo 3º, define al trabajador, en atención a la realización de la actividad física y/o intelectual, con base en un nombramiento o la inscripción en las listas de raya o nóminas, este

⁴⁰ibidem, pag. 490.

concepto, aunque literalmente no distingue las calidades de base o confianza, ha de considerarse formalmente que sólo se refiere a los trabajadores de base, por estar excluidos los de confianza del régimen de esa ley de conformidad con el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

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

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL VÍNCULO LABORAL SE DEMUESTRA CUANDO LOS SERVICIOS PRESTADOS REÚNEN LAS CARACTERÍSTICAS PROPIAS DE UNA RELACIÓN DE TRABAJO, AUNQUE SE HAYA FIRMADO UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES. De la tesis de jurisprudencia 2a./J. 76/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, octubre de 1998, página 568, con el rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SI DEMUESTRAN QUE HAN VENIDO PRESTANDO SERVICIOS A LA DEPENDENCIA ESTATAL POR DESIGNACIÓN VERBAL DEL TITULAR, TIENEN ACCIÓN PARA DEMANDAR LA EXPEDICIÓN DEL NOMBRAMIENTO O SU

INCLUSIÓN EN LAS LISTAS DE RAYA Y, EN SU CASO, TODAS LAS DEMÁS ACCIONES CONSECUENTES.", así como de la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 96/95 de la que derivó, se advierte que aun cuando no se exhiba el nombramiento relativo o se demuestre la inclusión en las listas de raya, la existencia del vínculo laboral entre una dependencia estatal y la persona que le prestó servicios se da cuando se acredita que los servicios prestados reúnen las características propias de una relación laboral. En ese sentido, si se acredita lo anterior, así como que en la prestación del servicio existió continuidad y que el trabajador prestó sus servicios en el lugar y conforme al horario que se le asignó, a cambio de una remuneración económica, se concluye que existe el vínculo de trabajo, sin que sea obstáculo que la prestación de servicios se haya originado con motivo de la firma de un contrato de prestación de servicios profesionales, pues no es la denominación de ese contrato lo que determina la naturaleza de los servicios prestados al Estado, de tal suerte que si éstos reúnen las características propias del vínculo laboral entre el Estado y sus trabajadores, éste debe tenerse por acreditado."⁴¹

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

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SI DEMUESTRAN QUE HAN VENIDO PRESTANDO SERVICIOS A LA DEPENDENCIA ESTATAL POR DESIGNACIÓN VERBAL DEL TITULAR, TIENEN ACCIÓN PARA DEMANDAR LA EXPEDICIÓN DEL NOMBRAMIENTO O SU INCLUSIÓN EN LAS LISTAS DE RAYA Y, EN SU CASO, TODAS LAS DEMÁS ACCIONES CONSECUENTES. Esta Suprema Corte ha establecido que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores es sui generis, pues aunque se equipara a la laboral, no puede, válidamente, confundirse totalmente con ella por varias razones, entre las que sobresalen la naturaleza imperativa del Estado y la clase del acto jurídico que genera la relación, pues tanto el nombramiento como la inclusión en listas de raya, según establece el artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, constituyen la condición que permite, que al individuo designado se le apliquen automáticamente una serie de disposiciones generales que le

⁴¹ Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXI, Marzo de 2005 Tesis: 2a./J. 20/2005 Página: 315 Materia: Laboral Jurisprudencia. Contradicción de tesis 168/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Sexto, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 14 de febrero de 2005. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot. Tesis de jurisprudencia 20/2005. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de febrero de dos mil cinco.

atribuyen una determinada situación jurídica fijada de antemano en cuanto al tipo de su puesto o cargo, sus obligaciones y derechos, la forma de su desempeño, la temporalidad de sus funciones, las protecciones de seguridad social y otros conceptos más, puesto que su entrada como servidor del Estado está regulada en el presupuesto de egresos; de lo anterior se infiere la importancia que tiene el nombramiento (o la inclusión en las listas de raya) a que se refiere el citado artículo 3o., así como el artículo 15 del mismo ordenamiento, que establece los requisitos que debe contener el nombramiento. No obstante lo anterior, cuando el titular de la dependencia o el autorizado legalmente para ello, designa a una persona para desempeñar un puesto de manera verbal o sin llenar las formalidades necesarias, tal situación irregular no debe perjudicar al servidor ni conducir al desconocimiento de la existencia de esa relación de trabajo con el Estado, por lo cual, conforme a los principios deducidos del artículo 123, apartado B, constitucional y a los artículos 43, 118, 124 y demás relativos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el servidor tiene acción para demandar la expedición del nombramiento o la inclusión formal en las listas de raya, pudiendo demostrar los extremos de su acción con cualquier medio de prueba; sólo entonces, demostrado el nombramiento, procederán, en su caso, las demás acciones que el servidor pueda tener.⁴²

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

⁴² Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VIII, Octubre de 1998 Tesis: 2a./J. 76/98 Página: 568 Contradicción de tesis 96/95. Jurisprudencia 76/98.

2.3.2.1. El Trabajador de Base.

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

Ser trabajador con categoría de base tiene efectos principalmente respecto a la existencia de derechos de inamovilidad, ya que de conformidad con el artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la calidad de trabajador de base lleva implícita la naturaleza de inamovible, pero es cierto que ese no es el único factor a ponderarse, ya que los trabajadores de base, son asistidos con el derecho para la libre asociación sindical, (dentro de las restricciones políticas que tristemente han surgido en

nuestro sistema)⁴³ de igual manera a esa categoría de trabajadores les corresponde la tutela de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a la aplicación de las Condiciones Generales de Trabajo Vigentes en cada dependencia o entidad sujeta al régimen de esa Ley, prerrogativas que al estar fundadas en la Ley reglamentaria del Apartado 'B' del Artículo 123 Constitucional, le son ajenas a los trabajadores de confianza por estar excluidos del régimen de dicha disposición, de conformidad con su numeral 8°.

2.3.2.2. El Trabajador de Confianza.

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

La locución confianza deriva del verbo confiar, que a su vez deriva del latín '*confidere*' que consiste en la seguridad que uno tiene en sí mismo, en otro o en una cosa.⁴⁴

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

⁴³ La libertad de asociación Sindical ha tenido obstáculos ante la existencia de la F.S.T.S.E. que a su vez se retroalimenta con los sindicatos únicos de cada Dependencia y Entidad.

⁴⁴ GRAN ENCICLOPEDIA LAROUSE. tomo III, 2ª ed., México, 1999, pág. 1763.

“EMPLEADOS DE CONFIANZA, TERMINACIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO CON LOS. POR PÉRDIDA DE ESA CONFIANZA. Confiar significa entregar a una persona alguna cosa, hacerle partícipe de sus secretos o dejarla que ejecute actos de dirección, administración o fiscalización, de la misma manera que el sujeto principal, es decir, que ejerza funciones directivos o administrativas en nombre del patrono y que, por su carácter legal, sustituya a éste, a quien representa. para adquirir la confianza se requiere la verificación de varios hechos de parte de un individuo, que engendren necesariamente, en el ánimo de otro, la idea de confiar, siendo indispensable un proceso psicológico en la mente de un sujeto, que lo orilla a depositar esa confianza, en determinada persona. ahora bien, de igual modo que aquella se adquiere, puede perderse, debido a la realización de otros actos que induzcan a pensar que los ejecutados por el individuo en quien se depositó la confianza son lesivos a los intereses patrimoniales, personales o de cualquier índole del sujeto principal. en consecuencia, la pérdida de la confianza es un acto esencialmente subjetivo y se requiere forzosamente que descansen en hechos o circunstancias de carácter objetivo que demuestran plenamente la causa de esa pérdida, y en materia de trabajo requieren su justificación, cuando respecto del empleado se alega que se le ha perdido la confianza, y que por eso se le despide; y si en el caso, las probanzas de la parte demandada no son lo suficientemente convincentes para tener por acreditada la pérdida de la confianza, ya que de ninguna de ellas se desprende algún hecho que hubiera engendrado en el ánimo del patrono demandado, la idea de que el actor cometía actos indebidos en perjuicio de sus intereses, y, por tanto, esa falta de demostración de su parte hace que se considere injustificado el despido del empleado de confianza.”⁴⁵

Una vez que se ha analizado lo que significa la locución confianza, e incluso su interpretación jurisprudencial, se examinará el alcance de tal calidad en el régimen del Apartado ‘B’ del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para las cuales, como ya se ha expuesto, obedece a la realización de diversas actividades, mismas que como presupuesto lógico, implican determinadas calidades del servidor público, estas calidades se relacionan intrínsecamente con las facultades del Estado,

⁴⁵ Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: LXXVII. Página: 2167. Fernández Roberto. Pág. 2167. 31 De Julio. Tomo LXXVII. Cuatro Votos. Ver: Jurisprudencia 77/85, 5ta. Parte.

entre las que figura la patronal mediante el ejercicio jerárquico, ya que el Estado al ser un ente incorpóreo, la ejerce, en la mayoría de los casos a través de trabajadores de confianza, no siendo éste el único caso, ya que la potestad estatal y el ejercicio de facultades gubernamentales a través de la emisión de actos de autoridad en todo caso está depositada en los trabajadores de confianza, por ende se comprende plenamente que la calificativa de confianza, sea susceptible de distinción en atención a los criterios determinables por la legislación, lo cual es atendido por el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, determinando las facultades que corresponde desarrollar a los trabajadores de confianza.

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

“ Artículo. 20.- los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal. Los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de esta Ley, se clasificarán conforme a sus propios catálogos que establezcan dentro de su régimen interno. En la formulación, aplicación y actualización de los catálogos de puestos, participarán conjuntamente los titulares o sus representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos.”

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

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

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

“ Sin duda, que tratándose de altos funcionarios, incluso nombrados por el Ejecutivo Federal, ‘la confianza’ resulta necesaria e imprescindible, por que se trata de sus colaboradores más cercanos. Pero en los demás casos, deben determinarse claramente las funciones y atribuciones que correspondan a los puestos de confianza, para evitar injusticias.”⁴⁶

2.3.3. EL PATRÓN.

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

⁴⁶ Cueva, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Porrúa, México 1975. pág. 85.

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

2.3.3.1. El Estado en su calidad de patrón.

Para considerar al Estado como un patrón, es necesario remitirnos al concepto que establece el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el sentido de crear una ficción que redunde en estimar como patrón ‘al Titular de las Dependencias y Entidades’, claro está que sólo para los efectos de esa Ley, por lo que afirmamos que el contenido del artículo expuesto es constitutivo de una ficción, en atención a que realmente el patrón en el régimen del apartado ‘B’ del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el Estado Mexicano, que es un sujeto de Derecho Público titular de Derechos y obligaciones y por ende de personalidad jurídica, calidad que no reúnen las Dependencias y Entidades (Poder Ejecutivo Federal), o los poderes Legislativo o Judicial, que son sólo órganos del Estado, sin titularidad patrimonial o personalidad jurídica.

2.3.3.2. El Representante del Patrón.

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

El carácter de representante del patrón, en las condiciones descritas, no implica de manera alguna la exclusión de la existencia de una relación laboral, es decir, el hecho de que un trabajador sea considerado con facultades de patrón para efectos de coordinar la prestación del servicio de otro, no implica que el primero no sea trabajador, ya que él a su vez está subordinado al patrón de ambos, aclarando que esa situación obedece a una división del trabajo en atención generalmente a aptitudes, así, el artículo 11 de la Ley Federal del Trabajo determina los alcances de la representación del patrón y el numeral 134 fracción III, compele al trabajador a observar subordinación ante aquel.⁴⁷

⁴⁷ *Ibidem.* pág. 495-496

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

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

2.4. NOMBRAMIENTO.

Al referirnos al nombramiento, resulta acertado suponer de primera instancia una documental, que tiene como fin sustentar la relación laboral entre trabajadores y el Estado-patrón, así el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado confiere al nombramiento calidades de documental, al referirse a la expedición de tal, no obstante lo cual, se opina que no es indispensable que la relación laboral entre el Estado y sus empleados sea con base en un instrumento escrito, ya que para la existencia de un vínculo de trabajo, bastará con que concurra el factor trabajo personal y subordinación jerárquica, con un salario pactado para que se esté en presencia de la constitución de prerrogativas laborales, no obstante lo cual se reconoce que el

instrumento más ortodoxo en efecto resulta el nombramiento otorgado de manera escrita.

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

“La calidad de trabajador depende, pues, de que cuente con nombramiento expedido por funcionario facultado, o bien que esté incluido en las listas de raya de trabajadores temporales por obra determinada o tiempo fijo (asimilación de eventuales por el sistema de nombramiento mediante la practica común de expedir memoranda para incorporarlos).”⁴⁸

Del análisis de la transcripción vertida, se aprecia con claridad que los autores encuadran la relación laboral en el régimen del apartado 'B' del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo directrices preponderantemente positivistas, puesto que atienden al concepto legal que la Ley de la materia determina como constitutivo de relación laboral, circunstancia que puede resultar obsoleta, ya que de una visión más actual las cuestiones inherentes a la relación laboral, redundan en que se considere que existe ésta cuando se actualizan los presupuestos de subordinación jerárquica, materia de trabajo y la realización de un trabajo personal subordinado, indistintamente de que se cuente o no con nombramiento, memorándum o documental alguna que de la que se tenga como pretensión sirva de sustento para la existencia de la relación laboral.

Se concluye que la calidad de trabajador al servicio del Estado no depende de su inclusión en listas de raya y/o de la expedición de nombramiento por funcionario

⁴⁸ HERRAN Salavati, Mariano y Carlos Quintana Roldan. Legislación Burocrática Federal. Porrúa, México, 1986. pág. 32.

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

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

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

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NO ES PRESUMIBLE LA RELACIÓN LABORAL DE. En el trabajo burocrático la calidad de trabajador se adquiere por la expedición de un nombramiento o bien por inclusión en las listas de raya de trabajadores temporales, según texto del artículo tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que no puede ser presumible la relación laboral en los términos de los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo que, además, no pueden tener aplicación supletoria al caso por no estar contemplada en la ley burocrática la figura jurídica de la presunción de la relación laboral.”⁴⁹

⁴⁹ Novena Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VIII, Agosto de 1998 Tesis: I.7o.T. J/18 Página: 807 Materia: Laboral Jurisprudencia.

2.5. INAMOVILIDAD.

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

El vocablo se compone de dos elementos, el sufijo 'in' que significa en, y 'a' privativa y 'movere' que significa mover, así, se comprende que es aplicable tal concepto al que ésta en donde no se mueve.⁵⁰

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

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, INAMOVILIDAD DE LOS. Si en el juicio laboral se acreditó que la actora fue contratada con el carácter de "provisional" y contaba con una antigüedad menor de seis meses, es correcta la absolución decretada por la Sala del cumplimiento del nombramiento y reinstalación reclamados, dado que aquella no era inamovible y; por ello, el titular demandado tenía facultades para removerla libremente; pues al disponer el artículo 6o. de la Ley Federal de los **Trabajadores al Servicio del Estado** lo siguiente: "Son **trabajadores de base:** los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente."; debe

⁵⁰ GARCÍA de Diego, Vicente. Diccionario Etimológico Español e Hispánico, Real Academia Española, Madrid, 1984, pág. 358.

estimarse que la **inamovilidad** a que se refiere el citado precepto la adquieren los **trabajadores** cuando después de otorgárseles la base han laborado más de seis meses sin nota desfavorable en su expediente.”⁵¹

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

2.6. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO.

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

“Artículo. 87. Las Condiciones Generales de Trabajo se fijaran por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisaran cada tres años.”

De lo expuesto se aprecia con claridad que las Condiciones Generales de Trabajo, no son un acuerdo de voluntades, ya que estas se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, por ello se establece una facultad legal explícita, misma que sólo tiene como limitante la potestad de tomar en cuenta la opinión del sindicato correspondiente, tal observación, puede resultar aparentemente arbitraria y atentatoria de los derechos de los trabajadores, pero existen determinadas prevenciones para

⁵¹ Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. XIV, Agosto de 1994. Página: 673. Tesis: I. 6o. T. 596 L. Tesis Aislada. Materia(s): laboral.

tutelar el derecho de los trabajadores, en virtud de que las prestaciones que establezcan, en todo caso deben ser más favorables que lo consignado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, además, el sindicato respectivo, en caso de considerar que se vulneran los derechos de sus agremiados, tiene acción y derecho para impugnar las determinaciones que al respecto emita el titular de cada dependencia, facultad que se consigna en el artículo 89 de la ley invocada, dispositivo que expresa lo siguiente:

“Artículo 89. Los sindicatos que objetaren sustancialmente las Condiciones Generales de Trabajo, podrán ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que resolverá en definitiva.”

Se concluye afirmando, que la llamada facultad del Titular de cada Dependencia para ‘fijar’ las Condiciones Generales de Trabajo no es ilimitada, ya que siempre estarán sujetas a lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley de la Materia, en el sentido de someter a dictamen de la Globalizadora Presupuestal⁵² los acuerdos tomados.

⁵² La globalización presupuestal, es una facultad estatal consistente en la rectoría económica del estado, misma que actualmente se ejerce por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el entendido de que aún cambiando esa denominación, la naturaleza de sus funciones le son inherentes al Estado.

CAPÍTULO TRES

LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES DE BASE Y CONFIANZA

3.1. ARTÍCULO 5º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Siendo la Constitución Federal el ordenamiento más importante en nuestro sistema jurídico, es por lo que se inicia el estudio del marco legal de los trabajadores al servicio del Estado, partiendo del artículo 5º, precepto que, aún cuando no se refiere expresamente a los trabajadores burocráticos, sino a la garantía individual de la libertad de trabajo, quedan incluidos en dicha protección, por lo cual enseguida se inicia su análisis.

En la parte dogmática de la Constitución, que comprenden los artículos 1 a 29, se encuentra contempladas las garantías individuales, entendidas éstas como: “El conjunto de derechos fundamentales que tiene el individuo por el sólo hecho de ser humano, y que le sirven para hacerlos valer frente al Estado, frenando con ellos el abuso del poder estatal.”⁵³

Dichas garantías individuales son de diversa clase: de seguridad, de igualdad, de propiedad y de libertad, las cuales se encuentran contenidas en dichos preceptos. De entre las garantías de libertad previstas por la Ley Fundamental, el artículo 5º Constitucional consagra la libertad de trabajo, concebida como “...la facultad que tiene

⁵³ MORAL Padilla, Luis. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. McGraw-Hill, México, 1997, pág. 79.

el individuo de elegir la ocupación que más le convenga para conseguir sus fines vitales...”⁵⁴

La importancia de la libertad de trabajo radica en darle a toda persona la posibilidad de que elija el trabajo al cual quiere dedicarse para obtener los bienes materiales que le permitan aspirar a su felicidad. Porque como acertadamente lo comenta el maestro Ignacio Burgoa: “Cuando al hombre le sea impuesta una actividad que no se adecuó a la teleología que ha seleccionado, no sólo se le imposibilita para ser feliz, para desenvolver su propia personalidad, sino que se le convierte en un ser abyecto y desgraciado.”⁵⁵

En tal tesitura, es que el primer párrafo del artículo 5º de la Constitución Federal, en su parte inicial, señala: “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos.” Tal disposición nos conduce a afirmar que la libertad de trabajo comprende el derecho de los gobernados, independientemente de su sexo, religión, nacionalidad, estado civil, posición social, etc., para escoger, con plena libertad, la actividad o labor que le va a servir para satisfacer sus necesidades de orden material; es decir, no puede impedirse que determinado individuo desempeñe tal o cual profesión, industria, comercio o trabajo.

Sin embargo, dicha libertad de trabajo no es absoluta, pues como bien lo refiere el texto transcrito, la actividad debe ser lícita, lo que a *contrario sensu* nos conlleva a afirmar que cuando es ilícita, el Estado sí puede impedir, válidamente, el ejercicio de tal garantía individual. Ahora bien, lo ilícito se presenta cuando un hecho atenta contra las buenas costumbres o las normas de orden público: en el primer caso, implica una contraposición con la moral social vigente en un tiempo y espacio determinados; y en

⁵⁴ BURGOA Orihuela, Ignacio. Garantías Individuales. 29ª ed., Porrúa, México, 1997, pág. 311.

⁵⁵ *Ibidem* pág. 311.

el segundo caso, una contravención a disposiciones contenidas en leyes que regulan intereses colectivos.⁵⁶

De igual manera, el artículo 5º Constitucional establece que el ejercicio de la libertad de trabajo solamente puede prohibirse por resolución de autoridad judicial o gubernativa. En el primer supuesto, cuando se ataquen los derechos de tercero; y en el segundo, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Asimismo, ninguna persona puede ser despojado de lo que obtiene por la realización de su trabajo, excepción hecha de resolución judicial que así lo ordena.

El párrafo tercero del artículo 5º de la Carta Magna dispone: "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." Resulta fundamental también este precepto, ya que de él se desprende la prerrogativa para todos los trabajadores a percibir un salario como contraprestación a su servicio personal subordinado para el patrón, con lo cual se buscan erradicar antiguas prácticas en las que el patrón gratuitamente, y contra la voluntad del trabajador, obtenía beneficios por el trabajo de éste.

Así las cosas, tenemos que la libertad de trabajo, siendo una garantía individual de la cual gozan todos los individuos, es extensiva a todo aquél que desarrolle un trabajo, profesión, industria o comercio. Consecuentemente, la libertad de trabajo es un derecho de los trabajadores burócratas, toda vez que éstos son libres de elegir si quieren prestar o no un servicio personal subordinado para el Estado, y en cualquier dependencia o entidad, a condición, quedando sujeto, claro está a las condiciones de trabajo fijadas en la ley.

⁵⁶ Ibidem, pág. 312.

De tal modo, a ninguna persona que reúna los requisitos legales puede impedírsele que trabaje al servicio del Estado, porque repetimos, el artículo 5º Constitucional le otorga tal libertad de trabajo.

Por otro lado, la libertad de trabajo también encierra para los burócratas el derecho a percibir el salario por los servicios prestados al Estado, y no hacerlo gratuitamente, ya que no está contemplado dentro de la excepción que marca el propio artículo 5º Constitucional, relativo al trabajo impuesto como pena en un proceso penal.

Así, los burócratas, no por el hecho de prestar sus servicios al Estado quedan ajenos al derecho a la libertad de trabajo tutelada por el artículo que se ha venido mencionando. Por el contrario, quedan incluidos al tener el carácter de gobernados, los cuales gozan de todas las garantías de libertad, igualdad, seguridad y propiedad plasmadas en nuestra Ley Fundamental.

3.2. ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Dentro de nuestra Constitución Federal, el Título Sexto denominado "DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL", plasmado en el artículo 123, ha sido consagrado para establecer las bases generales rectoras de la relación obrero-patronal, así como los derechos mínimos que se deben proteger a la clase trabajadora. Tales disposiciones tratan de conseguir un equilibrio entre los factores de la producción

(capital y trabajo) y hacer realidad el Derecho Social que tanto énfasis se ha pregonado a raíz de la promulgación de la Constitución de 1917.

Dicho artículo 123 está dividido en dos apartados: el Apartado A) regula las relaciones laborales entre los trabajadores y los patrones, es decir, la relación de trabajo genérica; en tanto que el Apartado B) norma las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores (burócratas), siendo éste último el que interesa para efectos del tema en estudio, por lo cual se desarrolla en el siguiente punto.

3.3. APARTADO 'B' DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ESTUDIO DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO COMO FUENTE DE DERECHO BUROCRÁTICO.

El Apartado 'B' del artículo 123 de nuestra Carta Magna establece las condiciones de trabajo mínimas que han de regir la relación de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. A continuación se estudian las condiciones generales de trabajo, en sus distintas fracciones.

- **Jornada de trabajo.**

Esta condición laboral está prevista por la fracción I de donde se desprende la existencia de una jornada ordinaria diurna de ocho horas y nocturna de siete; así como una extraordinaria, que no excederá de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas,

siendo pagada al doble de la correspondiente a la jornada ordinaria. En tal sentido, se aprecia que esta condición de trabajo está regulada en los mismos términos que la prevista en el Apartado 'A'.

- **Descanso obligatorio.**

Por cada seis de trabajo, disfrutarán los burócratas de un día de descanso, por lo menos, con goce íntegro de sueldo (fracción II). En la actualidad, suele ocurrir que se otorga a los burócratas dos días de descanso: sábados y domingos.

- **Vacaciones.**

Los trabajadores burocráticos gozan de un periodo vacacional, que nunca será menor a veinte días por año (fracción III). Esto constituye una diferencia esencial respecto a los trabajadores en general, cuyo periodo vacacional es menor por el primer año (seis días), pero va aumentando progresivamente conforme a los años laborados.

- **Salario.**

Esta prestación estará determinada en los presupuestos establecidos al respecto, no pudiendo ser inferiores al salario mínimo para los trabajadores en general y de las entidades federativas (fracción IV).

El salario de los burócratas, igual que sucede con los trabajadores en general, está sujeto a ciertos principios, a saber:

- a) A trabajo igual, corresponderá salario igual, con independencia del sexo;

b) Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos, en los casos excepcionales previstos por las leyes (fracciones V y VI).

- **Escalafón.**

Los burócratas tienen derecho al escalafón, lo cual implica que asciendan a mejores puestos con base a los conocimientos, aptitudes y antigüedad que posean; con la salvedad de que, en igualdad de condiciones se preferirá a quien constituya la única fuente de ingreso de su familia.

- **Estabilidad en el empleo.**

Los trabajadores no pueden ser suspendidos o despedidos de su trabajo de manera arbitraria por el Estado, sino que debe existir una causa que así lo amerite prevista en la ley, por lo que de ser despedidos injustificadamente, la fracción IX prevé a favor de los burócratas la posibilidad de que puedan demandar ante los tribunales del trabajo (concretamente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje) su reinstalación o la indemnización en términos de ley, mediante el seguimiento del procedimiento laboral respectivo.

Asimismo, para el caso de desaparición de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización legal.

- **Los sindicatos y la huelga.**

El artículo 123 apartado 'B' de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción X autoriza a los burócratas a asociarse en sindicatos para la defensa y mejoramiento de sus intereses comunes.

Igualmente, se les concede el ejercicio del derecho de huelga, previa observancia de los requisitos señalados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuando se violen de modo general y sistemático los derechos establecidos por la Constitución a favor de los burócratas. En términos literales el derecho de huelga está imposibilitado para los trabajadores la servicio del Estado, puesto que la condición para que la huelga sea calificada de legal es que: Exista una violación a) general, b) sistemática y c) sobre derechos constitucionales.

En ese sentido es evidente no hay en un sentido real posibilidad de una huelga lícita en el régimen del apartado 'B' puesto que las calificaciones de 'general' significa dentro de una de sus probables acepciones lo opuesto a particular, es decir, que se viole derechos de todos los trabajadores, otra posible interpretación de tal término, es que sea una violación de todos los derechos constitucionales de uno o varios trabajadores, en términos de lo cual en el campo fáctico resulta improbable la existencia de tal causal; por lo que se refiere a la condición de que sea de manera sistemática lo cual entraña el uso de un método demostrado, o en su caso de un sistema armónico estructurado para la violación de derechos, por último, respecto a la 'violación de derechos constitucionales' en ese sentido debe abundarse en que los derechos constitucionales en materia laboral representan un mínimo de derechos, en razón de lo cual las violación a las disposiciones legales diferentes de la constitución no dan lugar al ejercicio del derecho de huelga, es decir, sólo los derechos mínimos son tutelados con la posibilidad del derecho de huelga, no así, los derivados de la Ley

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Condiciones Generales de Trabajo y demás normas.

Del estudio anterior se concluye una severa crítica a la forma de normar la huelga en el Apartado 'B' del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por su alcance demagógico y consecuente efecto nugatorio.

- **Seguridad social.**

La seguridad social es, en opinión de Oscar Ramos Álvarez, es:

“Un sistema de protección y de mejoramiento contra contingencias de la vida humana, sobre las cuales una colectividad acepta responsabilidad pública. Estas contingencias sociovitales pueden ser de tres clases:

1. Hechos que interrumpen o extinguen el ingreso (no sólo del salario de las personas, como la enfermedad, la maternidad de la mujer de la clase trabajadora, los riesgos profesionales, la vejez, la cesantía, la muerte, etc.), generalmente llamados riesgos sociales.
2. Hechos que hacen insuficiente el ingreso (es decir, que las necesidades de gastos son mayores que el ingreso) de las personas, como la instalación de un nuevo hogar, la ceremonia nupcial, el nacimiento de los hijos o la diversa edad de éstos, o la incapacidad de amamantarlos, etc., generalmente llamados cargas sociales.
3. Hechos que hacen descender el nivel o la dignidad de la vida o que imposibilitan su elevación, que impiden la plenitud o la autosuficiencia, como el concubinato, la subcapacitación, la ignorancia, el ocio, etc.”³⁷

Es decir, la seguridad social es una conquista de la clase trabajadora, la cual, implica un sistema de protección del Estado contra aquellas contingencias que pueden

³⁷ RAMOS Álvarez, Oscar. Trabajo y Seguridad Social. Trillas, México, 1995. pág. 137-138.

afectarles en su nivel de vida. Por ello, el artículo 123 de la Carta Magna, Apartado 'B', fracción XI establece una serie de bases mínimas a las que debe sujetarse la seguridad social, a saber:

- ✓ Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- ✓ En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que marque la ley.
- ✓ Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro 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 periodo de lactancia tendrán dos periodos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
- ✓ Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- ✓ Se establecerán centros de vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- ✓ Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, además de crearse un instituto de la vivienda a través de los cuales se pueda llevar a cabo esto.

- **Tribunales del trabajo.**

Los conflictos individuales, colectivos e intersindicales de los trabajadores burocráticos con el Estado serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Empero, existen ciertas excepciones a esta regla, como se explica a continuación:

- ✓ Tratándose del Poder Judicial de la Federación y sus servidores, los conflictos que surjan serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal.
- ✓ Los conflictos suscitados entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados, serán resueltos por la primera.

Hasta aquí se ha estudiado las condiciones de trabajo a que están sujetos los trabajadores burocráticos, así como los derechos que mínimamente consagra en su favor nuestra Ley Fundamental. No obstante, la fracción XIV del artículo 123, Apartado 'B' determina:

“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 seguridad social.”

Tal disposición constituye el sustento constitucional que posibilita la clasificación de trabajadores en: de base y de confianza. Sin embargo, la propia Constitución no determina cuáles puestos serán considerados de confianza, sino que establece tal función a su Ley Reglamentaria (Ley Burocrática). Los problemas que se derivan de estos son palmarios, en virtud que la citada fracción prescribe que los trabajadores de confianza no gozan de todos los derechos y condiciones de trabajo mínimas previstos en el Apartado 'B' del artículo 123 y a los cuales nos hemos referido, sino únicamente lo relativo a la protección del salario y la seguridad social,

con lo cual, quedando desprotegidos los trabajadores de confianza, quienes por ejemplo no pueden coaligarse en sindicatos, no gozan de estabilidad en el empleo, entre otras. Asimismo, la Constitución no establece los criterios que toma en cuenta para otorgar una distinción tan marcada entre el sistema protección de los burócratas, dependiendo si son de base o de confianza.

Más aún, no todos los trabajadores burocráticos están sujetos a las normas constitucionales y de la Ley Burocrática, sino que le son aplicables un régimen jurídico propio, como sucede con los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, a quienes les es aplicable un régimen propio.

Por tanto, se puede concluir que aún cuando el Apartado 'B' del artículo 123 Constitucional establece un marco jurídico proteccionista de los trabajadores burocráticos, en términos similares a los trabajadores en general, en el sentido de prever condiciones de trabajo mínimas que deben regir su relación de trabajo, tratándose de los trabajadores de confianza únicamente se les protege en forma mínima, comparado con los de base, sin establecer los criterios seguidos para imponer tal diferenciación, dejando tal tarea en su Ley reglamentaria, lo cual parece inadecuado tomando en cuenta que se está hablando del cuerpo normativo más importante del Estado mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.4. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

La Ley Federal del Trabajo, en su carácter de ordenamiento reglamentario del apartado 'A' del artículo 123 Constitucional, se encarga de normar en forma amplia los

derechos fundamentales y generales consignados en dicho precepto, siguiendo con la misma línea proteccionista de los trabajadores, sustentando la relación del trabajo en un marco de equidad y de justicia.

Aunque pudiera parecer inconducente estudiar este ordenamiento por cuanto a que no regula las relaciones entre los burócratas y el Estado, lo hacemos en la idea de dejar en claro que aún tratándose de los trabajadores en general, la Ley Federal del trabajo también hace la clasificación de quienes son de base y de confianza, de donde se sigue una protección jurídica desigual entre unos y otros, sin determinarse con precisión las bases que se toman para ello.

Por tanto, en el presente apartado no se pretende hacer referencia a las condiciones de trabajo contempladas en la Ley mencionada, pues sería redundar en lo que el artículo 123 Constitucional establece y que ya hemos explicado en el punto anterior.

En tal tesitura, debemos recordar que el artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo determina:

“Artículo 9. La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.”

Con tal disposición, el legislador pretendió que la categoría de confianza se determinara con base a un criterio objetivo, es decir, con base a las actividades desarrolladas por los trabajadores y no por la denominación subjetiva que el patrón les diera. Con ello se impide a la vez que los patrones, para evitar se otorguen derechos

sindicales o de estabilidad en el empleo, catalogue como de confianza a quienes desarrollen funciones que no lo son.

Debido a tal criterio objetivo es que el artículo transcrito establece en su segundo párrafo cuáles son las funciones de confianza, a efecto de determinar quiénes merecen ser considerados como trabajadores de tal categoría. Alberto Trueba Urbina y Jorge Alberto Trueba Barrera, comentando el artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo, clasifican a los trabajadores de confianza en:

“a) Altos empleados: gerentes, administradores, directores, representantes del patrón, y;

b) Empleados de confianza en general: son los propiamente hablando trabajadores de confianza en razón de sus funciones, esto es, para que tengan este carácter se requiere que las actividades que desempeñen en la dirección, inspección, vigilancia y fiscalización dentro de la empresa o establecimiento, sean de carácter general; de manera que no debe confundirse, por ejemplo, la vigilancia de la empresa con la vigilancia de la portería o de cualquier departamento o sector de la empresa en particular, en cuyo caso no son actividades de carácter general y por tanto no son trabajadores de confianza los que prestan dichos servicios”.

En la Ley Federal del Trabajo, aunque propiamente no existe un precepto que establezca la distinción entre trabajadores de base y de confianza, lo cierto es que, en el caso de éstos últimos, tienen un apartado especial que regula su actividad, el cual se ubica dentro del Título Sexto ‘Trabajos Especiales’, Capítulo II ‘Trabajadores de Confianza’.

Tales trabajos especiales, incluidos lógicamente los trabajadores de confianza, se rigen no sólo por las normas establecidas en dicho título, sino por las de la Ley Federal del Trabajo en general, a condición de que no las contraríen (artículo 181)

“El objeto de reglamentar determinados trabajos en particular, es proteger efectivamente a los trabajadores que prestan dichas labores, dada la naturaleza peculiar de los servicios, por lo que las normas consignadas en este Título respecto a los trabajos especiales son el mínimo de beneficios de que deben de disfrutar los trabajadores en estos trabajos especiales; en la inteligencia de que en lo general le son aplicables las normas de esta Ley, siempre y cuando no contraríen las disposiciones de este Título. En caso de duda, deberá prevalecer la interpretación más favorable al trabajador.”

De esta manera, se tiene que los trabajadores de confianza gozan de todos los derechos y prerrogativas contempladas en la Ley Federal del Trabajo aplicables a todo trabajador (por ejemplo: salario, vacaciones, jornada de trabajo), salvo las excepciones consignadas en el apartado correspondiente, provenientes de la naturaleza propia de los trabajadores de confianza. Consecuentemente, se explican dichos aspectos excepcionales desprendidos de la regulación de los ‘Trabajadores de Confianza.’

- **Condiciones de trabajo.**

El artículo 182 dispone: “Las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento.”

Interpretando el precepto transcrito, se arriba a la certidumbre que las condiciones de trabajo aplicables a los trabajadores de confianza no pueden ser menores a las otorgadas a los trabajadores en general; en todo caso pueden ser superiores, acorde a la naturaleza de las funciones desarrolladas. Esto queda corroborado por lo ordenado en el artículo 184, el cual señala que las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rija en la empresa o establecimiento se harán extensivas a los trabajadores de confianza, excepción hecha que se disponga otra cosa en el mismo contrato.

- **Sindicalización.**

Aunque los trabajadores de confianza pueden agruparse en sindicatos para la defensa de sus intereses, en ejercicio de un derecho consagrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 9) y por Ley Federal del Trabajo (artículo 354) a favor de todos los trabajadores, el mismo se encuentra restringido en cierto modo, al prescribir el artículo 183 que no pueden hacerlo formando parte de los sindicatos de los demás trabajadores, o sea, los de base, situación que resulta lógica tomando en cuenta su identificación con los intereses de los patrones, lo cual pudiera afectar los intereses de éstos últimos.

- **Representación.**

Aunque los sindicatos tienen derecho a redactar sus propios estatutos y reglamentos, elegir a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción, en el caso de los trabajadores de confianza no pueden ser representantes de los trabajadores de base en los organismos legales que se integren por las mismas razones que no pueden formar parte de los sindicatos de los trabajadores en general.

- **Recuento en la huelga.**

Otra limitación que tienen los trabajadores de confianza, es que no se pueda tomar en cuenta su voto, en el recuento ofrecido como prueba para los efectos de determinar la mayoría en los casos de huelga de los trabajadores de base (artículo 183), aunque sí podrán serlo cuando se trate de la huelga de los trabajadores de confianza.

- **Estabilidad en el empleo.**

Según el artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo, los trabajadores de confianza, a diferencia de los trabajadores en general, no gozan del derecho de estabilidad en el empleo, en atención a que el patrón puede rescindir la relación de trabajo, no únicamente por alguna de las causas señaladas en el artículo 47 del mismo ordenamiento (aplicables a todos los trabajadores en general), sino también cuando exista un motivo razonable de pérdida de la confianza. Tal potestad rescisoria del patrón no es discrecional, pues aunque no existen las reglas precisas para establecer los motivos que puedan determinar la pérdida de la confianza, éstos deberán ser objetivos; en última instancia, señala Néstor de Buen, tal poder estará a disposición de los tribunales laborales. Es decir, el patrón al despedir a un trabajador de confianza argumentando esta causa especial, deberá justificar el despido.⁵⁸

Así, en el momento en que el patrón ya no tenga seguridad en su trabajador de confianza y pueda demostrarlo efectivamente, podrá rescindir la relación de trabajador sin responsabilidad alguna.

Por otro lado, aunque el mismo artículo 185 faculta al trabajador de confianza para ejercitar las acciones de que gozan los trabajadores en general cuando son despedidos injustificadamente, o sea, las de reinstalación o de indemnización, el artículo 49 fracción III faculta al patrón para oponerse a la obligación de reinstalarlo, aún cuando hubiere existido el despido injustificado, pagando las indemnizaciones señaladas en el artículo 50.

Así las cosas, la estabilidad en el empleo para los trabajadores de confianza no existe propiamente dicha.

⁵⁸ DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo. 7ª ed., Porrúa, México 1997, pag. 319.

- **Participación en las utilidades.**

De acuerdo al artículo 127, fracciones I y II de la Ley Federal del Trabajo, los trabajadores de confianza, no participan o lo hacen restringidamente en las utilidades de la empresa, de acuerdo a las siguientes reglas:

- ✓ Los directores, administradores y gerentes generales de las empresas no participarán en las utilidades.
- ✓ Los demás trabajadores de confianza participarán en las utilidades de las empresas, pero si el salario que perciben es mayor del que corresponda al trabajador sindicalizado de más alto salario dentro de la empresa, o a falta de éste al trabajador de planta con la misma característica, se considerará este salario aumentado en un veinte por ciento, como salario máximo.

De esta manera, se aprecia que los trabajadores de confianza gozan de un régimen jurídico que los excluye o restringe en algunos de los derechos que la Ley Federal del Trabajo consagra para los trabajadores de base. Lo que también debemos puntualizar es el hecho que este cuerpo normativo tampoco establece los criterios que se siguen para determinar cuáles son los trabajadores de base y de confianza.

3.5. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su carácter de ordenamiento reglamentario del Apartado 'B' del artículo 123 Constitucional,

establece las bases rectoras de la relación laboral entre los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y las siguientes instituciones:

“Artículo 1. La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos”.

En la presente únicamente se estudia la Ley Burocrática en lo relativo a los trabajadores de base y de confianza. Sobre el particular, se debe decir que en su artículo 4º los clasifica precisamente en: de confianza y de base.

Los trabajadores de confianza son los enumerados por el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a saber:

“Artículo 5.- Son trabajadores de confianza:

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

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

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

generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.

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

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

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

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

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

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

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

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

j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus

equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

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

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

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

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

III.- En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: el Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

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

La anterior enumeración de los trabajadores de confianza, aunque es bastante extensa, no debe entenderse limitativamente, sino en forma enunciativa, pues:

“...es frecuente que en diversos ordenamientos legales de tipo orgánico se precisen aquellos puestos que, además de los señalados en este precepto son de confianza, verbigracia, el artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que todos los trabajadores que integran la

planta de ese organismo son de confianza debido a la naturaleza de las funciones que desempeñan.”⁵⁹

Por lo que respecta a quienes son los trabajadores de base, el artículo 6º de la Ley Burocrática determina que son los no incluidos dentro de los puestos considerados de confianza; es decir, la Ley, adopta un criterio de exclusión para determinar quiénes son trabajadores de base. El problema que se aprecia en tal sentido es que, igual que sucede con el Apartado ‘B’ del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo, no se establecen los categoremas con base a los cuales se determina quiénes son trabajadores de confianza y quiénes de base.

Lo que importa destacar es que de acuerdo al propio artículo 6º de la Ley Burocrática, los trabajadores de base gozan de inamovilidad, derecho que implica el no ser cesado sin justa causa, esto es, sólo poder ser removidos del empleo por las causas que señala la propia Ley en su artículo 46, a saber:

“Artículo 46. Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores solo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los Titulares de la dependencia por las siguientes causas:

I. Por renuncia, abandono de empleo o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III. Por muerte del trabajador;

IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

⁵⁹ HERRAN Salvatti, Mariano y Quintana Roldan. Carlos F. Legislación Burocrática Federal. Legislación, Doctrina, Jurisprudencias, Comentada. 2ª ed., Porrúa, México, 1998, pág. 30.

- a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de uno u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
- c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinarias, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
- d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
- e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.
- g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.
- h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
- j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria...”.

Consecuentemente, los trabajadores de confianza no gozan de estabilidad en el empleo, pudiendo ser despedidos cuando los titulares de las dependencias del Estado le pierden la mentada ‘confianza’, siendo esta una de las primeras consecuencias negativas que genera en contra de estos trabajadores la clasificación que la Ley Burocrática hace en trabajadores de base y de confianza.

Por supuesto que tal situación desventajosa en que se ubican los trabajadores de confianza se agudiza totalmente con lo establecido en el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que textualmente ordena:

“Artículo 8. Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o., los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de

vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios”.

Del contenido del precepto transcrito, se infiere claramente que los trabajadores de confianza (entre otros) no son objeto de regulación, ni protección, por parte de la Ley Burocrática; de tal manera, las disposiciones que rigen en cuanto a las condiciones de trabajo, a los tribunales ante quienes pueden ejercer sus acciones laborales, entre otras cuestiones, no tienen cabida para los trabajadores de confianza.

Para valorar en su justa dimensión éste trato jurídico inequitativo que hace la Ley Burocrática en torno a los trabajadores de base y de confianza, a continuación se explica a *grosso modo*, las condiciones de trabajo previstas a favor de los primeros.

Al respecto, debe decirse que la Ley Burocrática reglamenta las jornadas de trabajo diurnas, nocturnas y mixtas, al igual que el tiempo extraordinario y el descanso para las mujeres antes y después del parto.

En torno al descanso semanal, si bien el artículo 27 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, determina que por cada seis días de trabajo disfrute el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro, por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1972, se determinó que sean dos días de descanso por cada cinco de trabajo, prevaleciendo esto último en la actualidad.

Las vacaciones se conceden a quienes tienen más de seis meses de servicios, en dos periodos al año, de 10 días laborales cada uno, en las fechas señaladas por el Gobierno, aunque se dejan guardias para atender los asuntos urgentes (artículo 30 Código Burocrático).

Como situación particular se determina en el artículo 31 de la Ley Burocrática la obligación para los trabajadores de desarrollar, dentro de la jornada legal, las actividades cívicas y deportivas compatibles con sus condiciones personales.

El salario estará determinado en los tabuladores del Presupuesto de Egresos de la Federación, no pudiendo ser disminuido durante la vigencia de estos. Igualmente, el artículo 34 del ordenamiento Burocrático establece que por cada cinco años de servicios efectivos prestados hasta llegar a veinticinco, los trabajadores tendrán derecho al pago de una prima como complemento del salario. Por otro lado, se acepta el establecimiento de sobresueldos para empleados que laboren en zonas de vida cara y de compensaciones adicionales por servicios especiales para aquellos trabajadores que por su responsabilidad, trabajos extraordinarios o servicios especiales lo ameriten.⁶⁰

También se establece la protección al salario por cuanto a no poder ser objeto de descuento, embargo o deducciones, sino por las causas establecidas en el artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a saber:

“Artículo 38. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores cuando se trate:

- I.- De deudas contraídas con el Estado, por concepto de anticipos de Salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobados;
- II.- De cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiere manifestado previamente, de una manera expresa su conformidad;
- III.- De los descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores;

⁶⁰ GUERRERO, Euquerio. Op. Cit., pág. 546.

IV.- De los descuentos ordenados por autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fueren exigidos al trabajador, y

V.- De cubrir obligaciones a cargo del trabajador, en las que haya consentido, derivadas de la adquisición o del uso de habitaciones legalmente consideradas como baratas, siempre que la afectación se haga mediante fideicomiso en institución nacional de crédito autorizada al efecto.

VI.- Del pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del fondo de la vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casa habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 20 % del salario.”

Igualmente, los trabajadores de base tienen derecho a la seguridad social, traducida en asistencia médica, adquisición de vivienda, higiene en el trabajo, etc., para ellos y su familia.

Naturalmente que uno de los derechos fundamentales de los trabajadores de base es su estabilidad en el empleo, la cual queda patentizada, como se dijo oportunamente, en el hecho de no poder ser despedidos sino por alguna de las causas establecidas en la ley. Reforzando esto, el artículo 19 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala: “En ningún caso el cambio de funcionarios de una dependencia podrán afectar los derechos de los trabajadores.” Con tal disposición se garantiza a los trabajadores de base su continuidad en el empleo, con independencia de los cambios en las altas esferas del gobierno o sus dependencias.

Asimismo, los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior, tienen derecho a participar en el escalafón, el cual representa un sistema organizado en cada dependencia basado en una combinación de antigüedad y de cualidades que debe reunir cada empleado, representada por sus conocimientos, su

aptitud y su disciplina y puntualidad, a través del cual se efectúan las promociones de ascensos de los trabajadores y autorizar las permutas.⁶¹

Con relación a los aspectos colectivos, los trabajadores de base pueden agruparse en sindicatos para la defensa de sus intereses comunes. Del mismo modo, pueden ejercer el derecho de huelga cuando existe violación general y sistemática a sus derechos laborales.

Los conflictos suscitados entre los trabajadores de base y los titulares de las dependencias serán sometidos al conocimiento y resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

De esta manera, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece un régimen proteccionista para los trabajadores de base, más no así para los de confianza, los cuales, como se ha establecido con antelación, no están sujetos a dicha Ley. En tales circunstancias, tiene aplicación lo dispuesto por la fracción XIV del Apartado 'B' del artículo 123 Constitucional, en el sentido que los trabajadores de confianza disfrutaran de las medidas proteccionistas del salario y de la seguridad social, pero no de los demás derechos con que cuentan los trabajadores de base.

De esta manera, los trabajadores de confianza:

- No gozan de estabilidad en el empleo.
- No tienen derecho a participar en el escalafón para acceder a puestos más altos y mejor remunerados, con base a sus aptitudes, experiencia y antigüedad.
- No pueden formar parte de los sindicatos.

⁶¹ Ibidem, pág. 550.

- No pueden acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a defender sus derechos laborales.
- En suma, no pueden ser objeto de protección por parte de las disposiciones de la Ley Burocrática.

Desde tal perspectiva, apreciamos que aún cuando los trabajadores de base y de confianza son burócratas, esto es, prestan sus servicios al Estado, poseen un régimen jurídico distinto, siendo favorecidos los primeros en comparación con los segundos, situación que no tiene ninguna explicación en la Ley Burocrática, ya que en ningún precepto se establecen los categoremas con base a los cuales se determine quiénes son trabajadores de base y de confianza. Mientras tanto, tal estado de cosas causa graves perjuicios a los trabajadores de confianza, quienes lejos de ser favorecidos por la cualidad de ser de 'confianza', tienen que sujetarse a un régimen que no les proporciona una estabilidad laboral ni respeto a sus derechos laborales.

3.6. DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

De las diversas fracciones que integran el apartado 'B' de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo del Estado, a través de la ley reglamentaria correspondiente, así como los derechos que tienen. Tales derechos se prevén a favor de dos tipos de trabajadores, los de base y los de confianza, sin embargo, de la fracción XIV del artículo 123 apartado 'B' de la Carta Magna aludida, se establece que ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, y que las personas que los desempeñen

disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social.

Como se observa, los beneficios laborales de los trabajadores de confianza, están limitados, lo que implica que los derechos que otorgan las doce primeras fracciones del apartado 'B' del mencionado precepto constitucional, serán aplicables únicamente a los trabajadores de base, ya que es en ellas, donde se regulan los derechos de este tipo de trabajadores, y no para los de confianza; es decir, la calidad laboral de estos últimos, aun cuando se encuentra reconocida por la citada fracción XIV, al establecer que gozarán de los derechos de la protección al salario, así como de los derechos derivados de su afiliación al régimen de seguridad social, se encuentra limitada porque resultan excluidos de los derechos colectivos que consagra la propia ley fundamental, pues a éstos, ese derecho no les fue reconocido por el Constituyente.

3.6.1. DERECHO A LA PROTECCIÓN AL SALARIO.

La citada protección al salario de los trabajadores de confianza a que hace alusión la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere a las condiciones en las que ha de desarrollar el trabajo, de manera especial, se refiere a la totalidad de prestaciones económicas que puede recibir un trabajador por la prestación de un servicio personal subordinado.

En ese orden de ideas, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, prevé lo relativo a los términos, condiciones y derechos salariales, estableciéndose para tal efecto salario, jornada laboral, horas extras, vacaciones, primas

vacacionales, dominicales y quinquenales, días de descanso, forma y términos de pago, descuentos al salario, etcétera.

En cúmulo de lo anterior, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, prevé las condiciones en que se pueden desarrollar las labores del personal de confianza al servicio del estado, además de que en la misma se consigna, una serie de derechos salariales, que son los únicos a que pueden disfrutar por mandato constitucional.

3.6.2. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

Como ya se ha hecho mención, el artículo 123 de la Carta Magna, Apartado 'B', fracción XI, establece una serie de bases mínimas a las que debe sujetarse la seguridad social, a saber:

- ✓ Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- ✓ En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que marque la ley.
- ✓ Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro 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 periodo de lactancia tendrán dos periodos 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.

- ✓ Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- ✓ Se establecerán centros de vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- ✓ Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, además de crearse un instituto de la vivienda a través de los cuales se pueda llevar a cabo esto.

Los puntos señalados con antelación, son los derechos de seguridad social que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los trabajadores de confianza.

En ese contexto, tenemos que en caso de incumplimiento de los derechos de seguridad social de los trabajadores de confianza, no tienen ninguna autoridad ante la cual puedan hacer valer esos derechos, ya que la única legislación idónea (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) para hacerlos valer, los excluye de su ámbito de aplicación, dejándolos en consecuencia en una incertidumbre jurídica.

De lo anterior, se deduce lo inverosímil de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en relación con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que, por un lado, la Carta Magna, establece que los trabajadores de confianza al servicio del estado, gozan de las medidas de protección al salario y de seguridad social, y por el otro lado, la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado, los excluye del régimen de su aplicación, como consecuencia de ello, a este tipo de trabajadores se les deja en un completo estado de indefensión jurídica, por no tener un tribunal que les de la oportunidad de ser oídos y vencidos en juicio, en el que también puedan reclamar las medidas de protección al salario y de seguridad social de que son titulares.

3.7. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Aunque aparentemente la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos no guarda ninguna relación con el tema de investigación, consideramos que sí la tiene en la medida de ser un ordenamiento encargado de establecer las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, las sanciones a que se hacen acreedores y los procedimientos y autoridades para imponerlas. Luego, si los burócratas prestan un servicio para el Estado, participan de tal naturaleza, y por ende, quedan sometidos a dicha Ley, no importando que sean trabajadores de base o de confianza.

Por principio de cuentas se hace alusión que para Andrés Serra Rojas, los servidores públicos son: “Las personas físicas a las cuales son atribuidas las varias funciones y deberes del Estado, que forman parte integrante de su estructura y representan los instrumentos por medio de los cuales el Estado es puesto en la condición de querer, de obrar y de estar en relación con otros sujetos de derecho.”⁶²

⁶² SERRA Rojas, Andrés. Op. cit., pág. 388.

Jurídicamente, el artículo 108 Constitucional, si bien no define quiénes son servidores públicos, si enumera quiénes quedan englobados dentro de tal categoría para efectos de las responsabilidades en que pudieran incurrir en el desempeño de sus funciones, estableciendo lo siguiente:

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

Analizando el precepto transcrito, deducimos que el concepto de servidor público no se establece en forma limitativa, sino por el contrario, se citan algunos que se consideran como tales, pues carecería de sentido mencionarlos a todos, siendo suficiente con que desempeñen una función, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, su pertenencia al Poder Judicial Federal o del Distrito Federal; que sean representantes de elección popular, entre otros.

Relacionando dicho precepto constitucional con el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual determina, quiénes son trabajadores de confianza y de base, tenemos que ambos deben reputarse como servidores públicos sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por el hecho de prestar un servicio dentro de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.

Los preceptos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que tienen importancia por cuanto al tema en estudio es el artículo 57, el cual

establece las diversas sanciones a que puede hacerse merecedor el servidor público que incumple en alguna de las obligaciones señaladas en su artículo 47, las cuales pueden sintetizarse en afectación a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño del servicio público. Dichas sanciones son:

- Apercibimiento privado o público.
- Amonestación privada o pública.
- Suspensión.
- Destitución del puesto.
- Sanción económica; e
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Lo importante de esto radica en que aparte de las causales de cese establecidas en la Ley Burocrática, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece como sanciones la suspensión y destitución del puesto, las cuales pueden ser impuestas por los tribunales del trabajo, es decir, por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esto de conformidad con lo ordenado por su artículo 3º y 56, preceptos que otorgan competencia a los Tribunales del Trabajo para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, respecto de la destitución, tratándose de trabajadores de base, es necesario que la misma se demande por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos aplicables a la naturaleza de la relación laboral, es decir, a través del procedimiento previsto por la Ley Burocrática, seguido ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Tales disposiciones confirman el derecho a la estabilidad en el empleo por parte de los trabajadores de base, ya que tendrá que demandarse autorización ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para ejecutar la sanción de destitución impuesta a estos trabajadores, lo que no sucede con los trabajadores de confianza, ya que de acuerdo a la fracción III del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra reza: “La suspensión del empleo, cargo o comisión [...] y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico.”⁶³

De tal suerte, como los trabajadores de confianza no están sujetos al régimen de la Ley Burócrata, no tienen estos el derecho de que se les demande la destitución ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, bastando con que lo haga el superior jerárquico. Con esto apreciamos nuevamente la disparidad en la protección jurídica existente entre los trabajadores de base y los de confianza, lo que redundará en perjuicio de los intereses de los segundos, sin que exista causa alguna que lo justifique.

3.8. JURISPRUDENCIA.

La palabra jurisprudencia proviene del latín ‘*jurisprudencia*’, compuesta por los vocablos ‘*juris*’ que significa derecho y ‘*prudencia*’ que quiere decir conocimiento o ciencia.⁶⁴

En ese sentido tenemos que la jurisprudencia, es la interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de la de las ejecutorias

⁶³ HERRAN Salvati, Mariano y Quintana Roldan, Carlos F., Op. cit., pág. 36.

⁶⁴ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo III, I-O. Porrúa, México 1998, pág. 1891.

pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o por salas y por los Tribunales Colegiados de Circuito.⁶⁵

Por lo anterior se debe dejar en claro que la observancia y cumplimiento de los extremos normativos que se encuentran consignados en las tesis jurisprudenciales son de observancia y aplicación obligatoria para las autoridades encargadas de impartir justicia, tal y como lo dispone el artículo 192 de la Ley de Amparo, que establece lo siguiente:

“Artículo 192.- La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.”

La jurisprudencia, cuya observancia es obligatoria para todas las autoridades encargadas de impartir justicia, tiene como objetivo primordial desentrañar las normas jurídicas, definiendo sus alcances a través de un procedimiento que descubre su razón y finalidad; además se debe atender que de conformidad con el principio de legalidad que consagra la Constitución Federal, las autoridades están obligadas a fundar y motivar en mandamiento escrito todo acto de molestia, o sea que deberán expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del mismo.

Por tanto, para cumplir cabalmente con la obligación constitucional de fundar y motivar los actos, toda autoridad deberá no solamente aplicar la ley al caso concreto, sino hacerlo del modo que ésta ha sido interpretada por los órganos de control

⁶⁵ *Ibidem* pág. 1892

constitucional legalmente facultados para ello, observando necesariamente el sentido que la interpretación de la misma ha sido fijado por la jurisprudencia.

Por lo anterior, es importante conocer algunos de los criterios más importantes adoptados por los Tribunales Federales respecto a los trabajadores de confianza, particularmente en torno a las disposiciones de la Ley Burocrática. Es por ello que se transcriben algunos de los criterios más destacados, realizándose los comentarios que sean menester.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que por disposición expresa del artículo 123 Constitucional, apartado 'B', fracción XIV, los trabajadores de confianza sólo gozan de las medidas de protección al salario y los beneficios de seguridad social, no así de estabilidad en el empleo. Lo anterior se corrobora con el texto de la jurisprudencia que a continuación se enuncian:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. LA LEY REGLAMENTARIA QUE LOS EXCLUYE DE LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS QUE TIENEN LOS TRABAJADORES DE BASE, NO VIOLA EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al legislador la facultad de determinar en la ley los términos y condiciones en que procede la suspensión o cese de los efectos del nombramiento de los trabajadores burocráticos, por lo que al armonizar el contenido de esa fracción con el de la fracción XIV, los trabajadores de confianza no están protegidos en lo referente a la estabilidad en el empleo, sino solamente en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones de seguridad social que se extiende, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, con exclusión del goce de derechos colectivos, que no son compatibles con el tipo de cargo y naturaleza de la función que desempeñan. Y si bien en ninguna de las fracciones que integran el citado apartado B se establece expresamente que los trabajadores de confianza están excluidos de la estabilidad en el empleo, ésta se infiere de lo dispuesto en la referida fracción XIV, al precisar cuáles son los derechos que pueden disfrutar, y

como entre éstos no se incluyó el de la estabilidad en el empleo, no puede atribuírseles un derecho que ha sido reconocido exclusivamente a los de base. Ello es así porque la exclusión de un derecho no necesariamente debe estar establecida en forma expresa en la norma constitucional, pues basta atender a los derechos que confirió el Constituyente a los trabajadores de confianza para determinar que, por exclusión, no pueden gozar de los otorgados a los de base. Por tanto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al precisar los derechos que tiene el trabajador de base y excluir de ellos a los trabajadores de confianza, no contraría el apartado B del artículo 123 de la Ley Fundamental.”⁶⁶

Asimismo se ha establecido que aún cuando los titulares de las dependencias y los sindicatos respectivos están facultados para establecer el catálogo de puestos y determinar cuáles son de base y de confianza, en el caso de éstos últimos, para ser considerados como tales, no se debe supeditar a tal criterio, sino analizar las funciones específicas realizadas por el trabajador, a efecto de comprobar si las mismas coinciden con las que la Ley Burocrática reputa como tales, para ello se configuró el criterio siguiente:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL EJECUTIVO FEDERAL. FUERZA PROBATORIA DEL CATALOGO DE PUESTOS EN LA DETERMINACION DEL CARÁCTER DE. La interpretación sistemática y armónica de los artículos 5º, fracción II, 7º y 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, permite considerar que para determinar los puestos de confianza al Servicio del Poder Ejecutivo, el legislador siguió el sistema fundamental de catalogar como de confianza diversos tipos o clases de funciones, dejando a los titulares de las dependencias y a los sindicatos respectivos, la elaboración de catálogos de puestos en los que se ha de asentar, entre otros datos, el correspondiente a que si son de base o de confianza, debiendo hacerse notar que esa labor de clasificación consiste, fundamentalmente, en cotejar las labores realizadas en cada puesto con las funciones mencionadas en la fracción II, del

⁶⁶ Localización: Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVIII, Octubre de 2003. Página: 65. Tesis: 2a. CXVII/2003.

citado artículo 5°. De aquí se deduce que si el catálogo sólo revela el acuerdo de las partes mencionadas sobre qué puestos de base o de confianza, y si para ese acuerdo deben tener en consideración la clasificación de la ley, la fuerza probatoria del catálogo no es, necesariamente, decisiva para resolver a qué grupo pertenece el puesto del trabajador, sino que debe estimarse sólo como un elemento más para descubrir su verdadera naturaleza, la que deriva de las funciones desempeñadas.”⁶⁷

De igual modo Nuestro Máximo Tribunal, ha sostenido que para considerar a un trabajador como empleado de confianza, no basta señalar que se le haya reconocido el carácter de confianza dentro del nombramiento expedido a su favor sino que se deben acreditar fehacientemente las funciones de confianza en que se apoya para determinar tal situación, y que estén acordes a lo que establece el catálogo de puestos a que alude el artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al considerar lo siguiente:

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

⁶⁷ Cuarta Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Núm. 66, Junio de 1993, Tesis, J/4°. 23/93, p. 15. (Jurisprudencia).

permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando."⁶⁸

Ahora bien se confirma el hecho que la enumeración de los puestos de confianza prevista en el artículo 5º de la Ley Burocrática no es limitativa, sino enunciativa. Por tanto, las dependencias y unidades del Estado pueden establecer otros tantos en su catálogo de puestos, aunque no sean de los previstos en el citado numeral, a condición de que se traten de las funciones que la ley reputa como de confianza, tal y como se observa de la tesis siguiente:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, NO ES NECESARIO QUE LA PLAZA QUE OSTENTAN SE ESPECIFIQUE EN EL ARTICULO 5º DE LA LEY BUROCRÁTICA. Conforme a lo dispuesto en el artículo 123, Apartado "B", fracción XIV de la Constitución, "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 seguridad social", por ello, aún cuando en el artículo 5º de la ley burocrática no se establezca en forma específica determinada plaza, ese sólo hecho no es suficiente para considerar que no es de confianza, pues atendiendo a la parte final del citado precepto, "la clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos", lo cual debe relacionarse con lo dispuesto en el artículo 20 del citado ordenamiento legal que dispone: "Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado en el catálogo general de puestos del Gobierno Federal...", por ende, si en dicho catálogo se establece que determinada plaza se considera de confianza, resulta irrelevante que esta no se especifique en la Ley Burocrática."⁶⁹

La tesis siguiente patentiza dos situaciones: a) los trabajadores de confianza pueden ser despedidos cuando los titulares de las dependencias y entidades le pierdan la misma; b) no gozan del régimen proteccionista de la Ley Burocrática, y por lo

⁶⁸ Novena Epoca Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XX, Noviembre de 2004 Tesis: 2a./J. 160/2004 Página: 123 Materia: Laboral Jurisprudencia. Contradicción de tesis 137/2004-SS.

⁶⁹ Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primero Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo XII-Noviembre, p. 418. (Ejecutoria).

mismo, no pueden demandar al patrón por el despido injustificado de que son objeto ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al disponer:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU REINSTALACION POR DESPIDO INJUSTIFICADO ES INOPERANTE. Si un jefe de departamento de Secretaría de Estado, es dado de baja por haber incurrido, en concepto del titular, en graves irregularidades en el desempeño de sus labores, las cuales determinaron su consignación, formal prisión y proceso penal, resulta que, independientemente que se dicte sentencia absolutoria en dicho procedimiento y la exhiba el trabajador como prueba de su parte, debe decirse que, en todo caso, el titular demandado estaba facultado para decretar su baja, en virtud de tratarse de una plaza de confianza, en términos de lo prescrito por los artículos 5º y 8º, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.”⁷⁰

El presente criterio beneficia a los burócratas, porque cuando el titular de la entidad o dependencia afirma que el trabajador es de confianza, pero no se ubica dentro de los puestos que la Ley Burocrática reputa como tal en su artículo 5º, tiene que demostrar que en catálogo de puestos se determinó que era de confianza y las funciones específicas que desarrollaba, aspectos ambos que deben estar vinculados para que se consideren trabajadores de confianza, porque de no probarse ambos extremos serán considerados de base, y por consiguiente, válidamente podrán ejercer su derecho de estabilidad en el empleo, el cual establece:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, PRUEBA DEL CARÁCTER DE. Si bien es cierto que los trabajadores de confianza al servicio del estado, no están protegidos por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, en cuanto a la estabilidad en el empleo, no menos cierto es que tal carácter debe ser demostrado por el titular demandado en forma fehaciente, cuando el puesto que acepta tener el activo no se encuentra incluido expresamente en el diverso quinto de la ley

⁷⁰ Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Parte-1, p. 513. (Ejecutoria).

burocrática, siendo además necesario que el patrón a fin de probar su excepción, consigne en qué norma se formalizó la creación de la plaza del trabajador, para estimar que las funciones que desempeñaba pertenecían a la categoría de confianza, esto último conforme a lo que prevé el numeral 7 del mismo ordenamiento legal.”⁷¹

La tesis siguiente dispone que la supletoriedad es una figura jurídica que opera cuando determinado ordenamiento legal no prevé en sus disposiciones alguna situación, lo cual hace necesario la aplicación de otro ordenamiento que permita su debida interpretación. Sin embargo, la misma no tiene aplicación para efectos de determinar los puestos de confianza, toda vez que el artículo 5º de la Ley Burocrática resulta clara al respecto, determinando que:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, CALIDAD DE LOS. La supletoriedad a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado opera en aquellos casos en que no se encuentren previstos en dicho ordenamiento disposición directa o exista laguna; por tanto, como la calidad de confianza de un trabajador al Servicio del Estado, depende de que el puesto sea alguno de los enunciados expresamente con tal categoría por el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, o bien, por cualquier otro instrumento legal posterior que así lo determine, no existe la posibilidad de aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.”⁷²

También se ha establecido que si bien los trabajadores de confianza, para ser despedidos, es suficiente con que los titulares de las dependencias o entidades pierdan la confianza en ellos, en atención a las funciones desarrolladas, situación que debe basarse en hechos objetivos, ello no excluye de modo alguno la existencia de cierta subjetividad de los titulares para valorar dichas causas de pérdida de confianza, a condición de que las mismas sean racionales y no arbitrarias.

⁷¹ Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo IV, Segunda Parte-1, p. 559. (Ejecutoria).

⁷² Cuarta Sala, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Volumen 217-228, Quinta Parte, Sección: Jurisprudencia, p. 85. (Jurisprudencia)

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, CESE DE LOS. Tratándose de trabajadores de confianza al servicio del Estado, que no quedan sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ni al Tribunal de Arbitraje que resuelve los conflictos de los trabajadores de base (artículos 5º y 8º de la ley mencionada), la pérdida de la confianza es motivo de cese. Ahora bien, aunque la pérdida de la confianza no es algo tan subjetivo que pueda ser arbitrariamente declarado ni podría basarse en un mero sentimiento de simpatía o antipatía, es claro que los trabajadores de confianza lo son precisamente porque las que les están encomendadas resultan delicadas en algún aspecto, porque están estrechamente vinculadas a los intereses de las autoridades, y porque la naturaleza de sus labores no pueden quedar protegidos por la seguridad y estabilidad de que disfrutaban los trabajadores de base, cuyas labores son menos delicadas en términos generales, cuyos desvíos son también, en términos generales, menos nocivos para el superior o para el Estado y cuya remuneración también es, por regla general, de cuantía menor. O sea, que es evidente que los empleados de confianza desempeñan labores mejor remuneradas, en términos generales, y que esas labores implican un poco el ejercicio de facultades muy propias de quien los nombra, de manera que el nombramiento y desempeño de las funciones viene a depender en grado muy especial de que el trabajador cuente con la confianza plena del superior, pues de lo contrario, se entorpecerían las labores que se encomiendan a ese tipo de trabajadores, y perderían su eficacia. Y, por lo mismo, aunque la pérdida de la confianza no puede ser arbitraria, sino que tiene que estar razonablemente justificada, no puede negarse en ella un elemento subjetivo, siempre que no sea irracional, ni puede exigirse, para cesar a tales trabajadores, que exista una prueba irrefutable de hechos graves de los que pudiera ameritar el despido hasta de un trabajador de base. Es suficiente que se acrediten hechos que razonablemente pueda suponer que influyen en el patrón, o superior, en forma tal, que en su juicio subjetivo ya no tenga confianza en las labores del trabajador, sin que esa pérdida subjetiva resulte claramente irracional. Es de notarse que el tratadista Mario de la Cueva, señala como posible causa de pérdida de confianza, ejemplificativamente, el que un cajero se dedique con frecuencia al juego, aunque esto en sí mismo no sea una falta de probidad.”⁷³

⁷³ Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 103-108, Sexta Parte, Sección Jurisprudencia, p. 305. (Jurisprudencia).

CAPÍTULO CUATRO

ESTUDIO CRÍTICO Y DOGMÁTICO DEL ARTÍCULO 8° DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

4.1. LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA A QUE REFIERE EL ARTÍCULO 5º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Con el objeto de realizar el estudio jurídico del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es necesario realizar su transcripción, la cual es la siguiente:

“Artículo 8.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.”

Del contenido del numeral transcrito, se pueden observar claramente diversas hipótesis en las que se excluyen del régimen de aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a diversas ramas de trabajadores al servicio del estado y como consecuencia se apartan de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es decir, se excluye a los siguientes:

- ✓ Los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º;
- ✓ Los miembros del Ejército y Armada Nacional, con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina;

- ✓ El personal militarizado o que se militarice legalmente;
- ✓ Los miembros del Servicio Exterior Mexicano;
- ✓ El personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras;
- ✓ Aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

La fracción XIV del apartado 'B' del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remite a la ley reglamentaria para conocer cuáles son los cargos que serán considerados de confianza; por ello, el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los reglamenta y señala lo siguientes:

“Artículo 5.- Son trabajadores de confianza:

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

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

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

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

- c).- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.
- d).- Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Areas de Auditoría.
- e).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.
- f).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.
- g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.
- h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.
- i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.
- j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.
- k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.
- l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

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

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

III.- En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: el Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

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

Con la transcripción anterior, el legislador pretendió dar cumplimiento a la fracción XIV del artículo 123 apartado ‘B’ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en comento, estableciendo como consecuencia, un sistema de clasificación de los trabajadores de confianza. Para considerarlos con tal carácter se deben reunir los requisitos siguientes:

- a) Expedición de nombramiento de confianza;
- b) La naturaleza de sus funciones, que deben estar comprendidas en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;
- c) Que se encuentre catalogados dentro del Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal.

La suma de los anteriores puntos, dan como resultado la existencia legal de un verdadero empleado de confianza.

Para determinar el significado de éste término, que es de carácter general, debe tomarse en cuenta que la categoría de trabajador de confianza, constituye una excepción al principio de la igualdad de todos los prestadores de trabajo ante la ley; por lo tanto, su interpretación debe ser restrictiva, en concordancia con la fórmula mencionada en la exposición de motivos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por ende, la función ha de referirse en forma inmediata y directa a la vida misma del estado, a sus intereses y fines generales.

Sin duda, que tratándose de altos funcionarios, inclusive nombrados por el Ejecutivo Federal, 'la confianza' resulta necesaria e imprescindible, porque se trata de sus colaboradores más cercanos. Pero en los demás casos, deben determinarse claramente las funciones y atribuciones que correspondan a los puestos de confianza, para evitar injusticias.⁷⁴

Confiar, significa, entregar a una persona alguna cosa, hacerle partícipe de sus secretos o dejarla que ejecute actos de dirección, administración o fiscalización de la misma manera que el sujeto principal, es decir, ejerza funciones de directiva o administrativas en nombre del patrón, y que, por su carácter legal, substituye éste a quien representa. Para adquirir la confianza, se requiere la verificación de varios hechos de parte de un individuo que engendre necesariamente en el ánimo de otra, la idea de confiar, siendo necesario un proceso psicológico en su mente que lo orille a depositar esa confianza en determinada persona. De igual modo que cuando aquella se adquiere, puede perderse, debido a la realización de otros actos que induzcan a pensar

⁷⁴ CUEVA Mario de la. Op. Cit. pág.158

que los ejecutados por el individuo, en el que se depositó confianza, son lesivos a los intereses patrimoniales, personales o de cualquier índole del sujeto principal.

La pérdida de confianza, es un acto esencialmente subjetivo, y se requiere forzosamente que descansen en hechos o circunstancias de carácter objetivo, que demuestren plenamente la causa de esa pérdida.

Por lo anterior, y de acuerdo a lo que dispone el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los empleados de confianza que se mencionan en el artículo 5° de la misma ley, quedan excluidos del régimen de aplicación de la citada ley; sin embargo, se les deja en un completo estado de indefensión para poder defender sus derechos laborales. En ese sentido, se debe tomar en cuenta que el carácter singular del trabajo de confianza, amerita, necesariamente, que se les incluya en la legislación para los trabajadores burocráticos, en la que se atiendan las necesidades de índole subjetiva y objetiva de cada cargo en especial, apegadas únicamente, a las medidas de protección al salario y de seguridad social que les consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.1.1. LOS MIEMBROS DEL EJÉRCITO Y ARMADA NACIONAL CON EXCEPCIÓN DEL PERSONAL CIVIL DE LAS SECRETARÍAS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA.

Antes de entrar al estudio del presente tema, a manera de colación, es importante señalar que también la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que no se puede considerar a los militares, marinos, y miembros de los cuerpos de

seguridad pública, así como al personal del servicio exterior mexicano, como trabajadores de confianza al servicio del estado, ya que indebidamente en la actualidad se les tiene catalogados con tal carácter. En ese sentido nuestro máximo órgano de justicia interpretó, la intención del poder legislativo, estableciéndose que el trato que constitucionalmente se le debe dar a los militares, marinos, y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como al personal del servicio exterior mexicano, es distinto al de los trabajadores al servicio del estado de confianza, al regirse por disposiciones de carácter administrativo, por lo que las leyes que los considera como trabajadores de confianza, resultan ser contrarias a lo dispuesto por nuestro máximo ordenamiento jurídico, por ende, como ya se dijo, no pueden ser considerados como trabajadores de confianza, sin embargo al estar enunciados en la Ley Burocrática deben ser estudiados.

Por lo anterior, si la intención del poder legislativo hubiera sido la de considerar a los militares, marinos, y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como al personal del servicio exterior mexicano, como trabajadores de confianza, no hubiera sido necesario disponer expresamente en la Carta Magna, que dichos grupos "...se regirán por sus propias leyes...", lo que evidencia la exclusión de ser considerados como trabajadores de confianza.

En efecto, como se ha establecido, los cuatro grupos indicados (militares, marinos, cuerpos de seguridad y personal del servicio exterior), constituyen la excepción que efectúa el artículo 123 constitucional, en el apartado 'B', fracción XIII, respecto de la regla general, consistente en que la relación Estado-trabajador, se asimila a una relación laboral y que aquél, debe considerarse como si fuera patrón, dado a que las atribuciones encomendadas por las leyes a esos grupos, son de tal manera sustanciales para el orden, la estabilidad y defensa de la nación, o para su imagen interna, y que su control requiere de una rígida disciplina jerárquica de carácter administrativo.

El trato excepcional a que se viene haciendo mención, ha sido reconocido por la Cuarta Sala del Alto Tribunal de nuestro país, en la tesis jurisprudencial 315, compilación de 1985, Quinta Parte, en la que se ha establecido en lo conducente, que:

“... el susodicho apartado B contiene las normas básicas aplicables en las relaciones de trabajo, de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII, que señala que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado...”

En ese contexto, resulta eficaz que en el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se reglamente la exclusión constitucional de que se viene haciendo mérito, ya que a cada uno de estos servidores, se les debe aplicar sus propias leyes, como se verá a continuación, y no incluirlos en el régimen de aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como acertadamente se hace al excluirlos de la ley en cita.

Los elementos de las fuerzas armadas, se identifican, por la estricta disciplina castrense, estando previstos, por un conjunto de disposiciones especiales que regulan el ingreso, los derechos, obligaciones, horario de trabajo, estabilidad en el empleo, los haberes, las vacaciones, la seguridad social, las bajas, el retiro y las pensiones o jubilaciones.

Los servidores del ejército y la armada, son personas plenamente capacitadas para desempeñar actividades especiales, en aras de salvaguardar la soberanía nacional, es por ello, que se les da una preparación, tanto técnica, como profesional,

inculcándoles valores y principio básicos castrenses, como son, la lealtad, el orden, la disciplina y el honor.

La disciplina militar, es tutelada por legislaciones especiales, que únicamente son aplicables a los militares, es por ello, que son impartidas por autoridades castrenses, como son los Tribunales de Justicia Militar, integrados por jueces y personal militar. Por ello es necesario señalar los aspectos siguientes:

En cuanto al personal del Ejército:

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, estructura y organiza tales instituciones, sobre bases de niveles de mando y disciplina jerárquica (artículos 10 a 52), de armas y servicios (artículos 54 a 101) y de grados (126 a 131), estableciendo un tipo de ingreso muy específico, llamado reclutamiento, que puede ser por conscripción o por enganche (artículos 149 a 151) y formas de baja también especiales, entre las que destaca, por la importancia que en el caso tiene, la baja por sentencia de un tribunal del fuero militar, así como la baja por acuerdo del Secretario de la Defensa Nacional, debido a mala conducta del militar, a la imposibilidad para cumplir con las obligaciones militares o a la desaparición de la plaza, casos en los cuales, el afectado debe ser oído ante el Consejo de Honor (artículo 170).

Por lo que hace al personal de la Armada:

La Ley Orgánica de la Armada de México adopta, en esencia, la misma organización y estructura del Ejército Nacional, sólo que los órganos disciplinarios son la Junta de Almirantes y los Consejos de Honor (artículos 134 a 137), organizados conforme dispone la Ley de Disciplina de la Armada de México.

Respecto al personal militarizado o que se militarice legalmente:

Esta hipótesis, va dirigida a aquellos servidores del estado, que no siendo militares, desempeñen funciones que requieran preparación especial de tipo militar, como son, los integrantes de las corporaciones policíacas, cuya estructura militarizada de su organización corporativa, está sujeta a una disciplina de tipo militar, teniendo como objetivo primordial resguardar el orden público, por ello, se rigen por sus propias leyes.

4.1.2. DEL PERSONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Los miembros de la policía, que es un cuerpo de seguridad pública, acertadamente, están excluidos por la fracción XIII, apartado 'B', del artículo 123 constitucional, y como consecuencia, también de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en términos de su artículo 8º, por el hecho de que la relación que guardan con la administración pública, es de naturaleza administrativa, ya que se rige por normas también administrativas, de la ley y reglamentos que les corresponden.

En ese orden de ideas tenemos que, la relación que rige entre los cuerpos de seguridad pública y sus elementos, no es del orden laboral, sino administrativo, ya que ello, sería tanto como afirmar que existe analogía entre dicha relación administrativa y la relación de trabajo, criterio que ha sido rechazado reiteradamente por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este sentido, es oportuno aclarar que aun cuando el artículo 5º, fracción II, inciso 1), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, incluye a los miembros de las policías como empleados de confianza, dicha disposición es inconstitucional, como ya se expuso anteriormente, ya que si bien es cierto, que el artículo 5º fracción II, inciso 1), del mismo ordenamiento, incluye a los miembros de las policías como empleados de confianza, igualmente cierto resulta que dicha inclusión es contraria al texto expreso en la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional, que excluye a los miembros de seguridad pública del régimen ordinario aplicable a la generalidad de los empleados públicos y los remite a sus «propias leyes»; por tanto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, carece de fundamento constitucional para clasificar a los agentes de la policía. La única posición constitucionalmente correcta de dicho ordenamiento en relación con tales servidores, es la de excluirlos de su régimen, tal como lo hace en su artículo 8º, junto con los demás grupos apartados por la fracción XIII mencionada, en ese contexto, no corresponde al H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, conocer de las acciones del personal de seguridad pública.

A manera de comentario, es importante destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado declarar la inconstitucionalidad de la fracción II inciso L), del artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, porque esta fracción consideraba a los policías como empleados de confianza, para ello señaló que no se puede pasar inadvertido, que indebidamente, en dicha hipótesis en cita, se incluye a los miembros de las policías como ‘empleados de confianza’, pero igualmente resulta cierto, que dicha inclusión, es contraria al texto expreso de la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional, que excluye a los miembros de seguridad pública del régimen ordinario aplicable a la generalidad de los empleados públicos y los remite a ‘sus propias leyes’; por tanto, la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado, carece de fundamento constitucional para clasificar a los agentes de policía.

La única posición constitucionalmente correcta de dicho ordenamiento, en relación con tales servidores, es la de excluirlos de su régimen, tal como lo hace en su artículo 8° del ordenamiento jurídico en cita, junto con los demás grupos apartados por la fracción XIII del artículo constitucional mencionado. Estos grupos de trabajadores siguen rigiéndose por leyes específicas que, en la relación de servicio con el Estado, no pretenden que éste se asimile a un patrón, ni tratan de que el vínculo jurídico que los une se equipare a una relación de trabajo.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el órgano encargado de conocer de las controversias de los cuerpos de seguridad pública y el Estado. Por ello La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que dicho Tribunal es el órgano jurisdiccional, más a fin para conocer y resolver las controversias derivadas de la prestación del servicio de las personas que se desempeñan dentro de la seguridad pública, en todas su ramas, dado que su relación con el estado es de carácter administrativo, tomando en cuenta que a dicho tribunal se le ha dotado, entre otras facultades, las de resolver en materia disciplinaria los conflictos que se lleguen a suscitar con el personal de seguridad pública, puesto que dentro de su esfera competencial realiza funciones contenciosas-administrativas, ya que cuenta con atribuciones para conocer no sólo de asuntos fiscales, si no también de controversias administrativas, y como se ha establecido, los miembros de los cuerpos de seguridad pública, no están sujetos al régimen laboral que establece el apartado 'B' fracción XIII, del artículo 123 constitucional, ni quedan incluidos en la relación laboral que existe entre los trabajadores de confianza y el estado, equiparándolo con un patrón, ya que el vínculo existente entre los miembros de seguridad pública y el estado no es

de naturaleza laboral, sino administrativa, y que el acto por el cual lo separa de sus funciones, no es un acto de un particular, si no de una autoridad administrativa.

4.1.3. LOS MIEMBROS DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.

El servicio exterior mexicano es un cuerpo permanente que depende directamente del poder ejecutivo federal, quien lo dirige y lo administra, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, encargado de representar al ejecutivo en el extranjero, y de ejecutar la política exterior del gobierno federal, así como de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los estados extranjeros, organismos y reuniones internacionales.

El personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se somete una parte, a la legislación común para toda la burocracia, pero por excepción se rige por leyes especiales, algunas de carácter internacional, como son las convenciones de Viena de Relaciones Diplomáticas de 18 de abril de 1961 y de Relaciones Consulares de 24 de abril de 1963.

Así pues, los servidores públicos que prestan sus servicios a la Secretaría de Relaciones Exteriores, se rigen en materia laboral por el artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con la excepción del personal del servicio exterior mexicano, dado a que la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el Diario Oficial de la

Federación, el 4 de enero del año de 1994, establece que los conflictos en materia laboral, suscitados entre este personal, serán resueltos por la Comisión del Personal del Servicio Exterior Mexicano.

Asimismo, en la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, después de clasificar al personal, establece que el ingreso del personal de carrera, está sujeto a exámenes y cursos verificados por la Comisión Consultiva de Ingresos (artículos 29 a 35); que los ascensos se dan por recomendación de la Comisión de Personal, atendiendo a méritos establecidos por eficiencia, títulos académicos y antigüedad (artículos 36 a 43); establece causas específicas de baja y suspensión con derecho a audiencia de los afectados (artículos 57 a 61).

4.1.4. EL PERSONAL DE VIGILANCIA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS, CÁRCELES O GALERAS.

El personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras, al formar parte de las corporaciones de seguridad pública, están encargados de mantener el orden dentro de los establecimientos de readaptación social, por ello, mantienen con el estado una relación de tipo administrativa, rigiéndose en consecuencia por normas y reglamentos de tipo administrativos, porque el estado conserva su característica esencialmente de autoridad.

Los miembros de los cuerpos de seguridad pública, como ya se ha establecido en la presente investigación en el apartado referente al personal de seguridad pública no están sujetos al régimen laboral que establece el apartado B del artículo 123 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni quedan incluidos en la relación laboral que existen entre los trabajadores de confianza y el estado, equiparándolo con un patrón, ya que el vínculo existente entre los miembros de seguridad pública y el estado, no es de naturaleza laboral sino administrativa, en tanto que si en la constitución federal, se hubiese querido dar un trato igual a los grupos mencionados en la misma, constituidos por los militares, marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, no se hubiera establecido, que debían regirse por sus propias leyes, ya que hubiera bastado con lo enunciado en el apartado 'B', del artículo 123 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se señalan las reglas generales para normar las relaciones laborales entre los poderes de la unión y sus trabajadores.

De lo anterior, se puede concluir, que para el caso de los miembros de seguridad pública, en el numeral 123, apartado 'B', de la ley fundamental, se establece un régimen especial y fuera del ámbito laboral, al referirse el constituyente, a que 'se regirán por sus propias leyes', está creando para las relaciones derivadas por la prestación de un servicio entre los policías o agentes de seguridad pública y el estado, un estatus jurídico diverso al laboral y que no puede ser de otra naturaleza que administrativa, por ende, la exclusión de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, resulta eficaz.

4.1.5. AQUELLOS QUE PRESTEN SUS SERVICIOS MEDIANTE CONTRATO CIVIL O QUE SEAN SUJETOS AL PAGO DE HONORARIOS.

Para ser considerado trabajador al servicio del estado, ya sea de base o de confianza, es requisito indispensable contar con un nombramiento, tal y como lo

establece el artículo 3 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dado que el nombramiento, es el documento con el que se formaliza la relación entre el estado y sus empleados, y una vez aceptado, conlleva a una serie de derechos y obligaciones que como servidores públicos adquieren.

En cambio, las personas que prestan para el estado sus servicios mediante contrato de naturaleza civil, no lo son, porque no se le expide nombramiento para fungir como trabajador al servicio del estado, por el contrario, únicamente se suscribe un contrato civil, derivado de un pago de honorarios, mismos que son regulados por el derecho civil, y su interpretación en caso de controversia, lo realiza un juez civil.

Se dice lo anterior, en virtud de que los contratos civiles, son los acuerdos de voluntades de dos o más personas para crear o transmitir derechos y obligaciones, en ese contexto, en el contrato de prestación de servicios, una persona llamada profesionista o profesor, se obliga con otra llamada cliente, a desarrollar una actividad profesional a cambio de una retribución denominada honorarios. En ese contexto las personas que prestan para el estado sus servicios mediante contrato civil no tienen más derecho que el de recibir su retribución de honorarios en el tiempo y forma pactado, ya que sería absurdo, reconocerles derechos laborales, cuando se rigen por las leyes civiles, por no tratarse de un contrato laboral.

En resumen, el artículo 8º de la Ley Burocrática, excluye a los trabajadores de confianza del régimen de aplicación de la ley en cita, y a los demás servidores de las distintas dependencias o actividades mencionadas. Luego, por ello, el empleado de confianza carece de ámbito jurídico para hacer valer una acción, para reclamar prestaciones relacionadas con su salario y el régimen social.

CAPÍTULO CINCO

LA VIABILIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 8° DE LA LEY
FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO,
RESPECTO DE LA EXCLUSIÓN DE LOS TRABAJADORES DE
CONFIANZA

5.1. COMPETENCIA.

En el presente capítulo de investigación se analizará la viabilidad de reformar el contenido del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respecto de la exclusión que sufren los trabajadores de confianza al servicio de Estado, demostrándose el grado de incertidumbre jurídica a que están expuestos por no tener una legislación que los regule y mucho menos un tribunal en el que puedan ejercitar una acción para la defensa de sus intereses, por ser excluidos del régimen de aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dado a que dicho numeral dispone que: “Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5...”

Resulta de vital importancia, para la comprensión del presente capítulo, establecer el significado de la palabra ‘exclusión’, de la que refiere el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a saber:

“Excluir: Echar o sacar a una persona o cosa del lugar que ocupaba, descartar, rechazar.”⁷⁵

“Exclusión: Negar la posibilidad de alguna cosa.”⁷⁶

⁷⁵ Diccionario Enciclopédico Gran Sopena. Tomo VII. Ed., Ramon Sopena, España, 1999, pág. 3414.

⁷⁶ Idem.

En ese sentido la palabra exclusión, según la intención del legislador, al momento de confeccionar la hipótesis del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al establecer "...quedan excluidos del...", se refiere, a que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, carece de competencia legal, para conocer de las acciones que ejerciten las personas que se mencionan en el artículo 8º en comento.

Por el contexto planteado, es de vital importancia definir el sentido de la acepción jurídica denominada 'competencia'.

La palabra competencia, encuentra su raíz etimológica en las voces latinas '*competentia*', relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia. En el idioma español, se usan como sinónimos los vocablos: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición.

En un sentido jurídico, se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad, para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.

Asimismo, se define a la competencia, como el presupuesto del proceso, consistente en la cualidad de un órgano jurisdiccional que le permite conocer válidamente de un tipo de asunto y tener preferencia legal respecto de otros órganos jurisdiccionales, para conocer de un litigio o causa determinada.⁷⁷

Recuérdese que el artículo 16 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que nadie puede ser molestado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad 'competente'.

⁷⁷ Diccionario Jurídico Espasa, Espasa Calpe, Madrid, 1999, pág. 183.

La competencia, como concepto específico (frente a la idea global de jurisdicción), obedece a razones prácticas de distribución de la tarea de juzgamiento, entre los diversos organismos judiciales.

En la actualidad, se ha establecido un sistema de turno judicial, a través del cual el demandante debe presentar el escrito por el cual inicia un procedimiento ante la Oficialía de Partes común de los juzgados de la rama de que se trate, para ser turnado al juzgado que corresponda, los interesados pueden presentar una copia simple del escrito citado, a fin de que dicha Oficialía se los devuelva con la anotación de la fecha y hora de presentación, sellada y firmada por el empleado que la reciba. Los escritos subsecuentes se presentarán por el interesado ante el juez que conozca del procedimiento que se instauró.

5.2. CLASIFICACIÓN DOCTRINARIA DE LA COMPETENCIA.

La competencia de los tribunales se determinará por la materia, la cuantía, el grado y el territorio. Tomando en cuenta la doctrina, podemos distinguir los siguientes criterios de competencia:

a) **Competencia por materia:** Es el criterio que se instaura en virtud a la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio; o por razón de la naturaleza de la causa, o sea de las cuestiones jurídicas que constituyen la materia litigiosa del proceso; o es la que se atribuye según las diversas ramas del derecho sustantivo. Este criterio de distribución del quehacer judicial, toma en consideración la creciente necesidad de conocimientos especializados, respecto de las normas sustantivas que tutelan los

intereses jurídicos involucrados en el debate sujeto a juzgamiento; así encontramos órganos que conocen de materia civil, familiar, penal, constitucional, administrativa, laboral, agraria, fiscal, etcétera.

b) **Competencia por territorio:** Entendido desde la óptica jurídica, el concepto de territorio, no se restringe a la 'costra terrestre', sino que abarca el subsuelo, la superficie terrestre, una columna del espacio aéreo hasta los límites que los recientes descubrimientos astronáuticos recomienden. Por otro lado, en planos internacionales, se comprenden otras instituciones como el mar jurisdiccional, la plataforma continental, el zócalo submarino, etcétera. Amén del denominado principio de extraterritorialidad, por el que el territorio se extiende al espacio que ocupan las embajadas, legaciones, ubicadas en el extranjero; así como el de naves y aeronaves nacionales.

Además de este ámbito espacial, en cuya esfera de acción pueden producirse los actos y sus efectos jurídicos, debe tomarse en cuenta el problema que plantea el ángulo de distribución territorial de la competencia entre los diversos órganos judiciales; otros principios jurídico-políticos, influyen sobre la división territorial de la competencia, como ocurre en nuestro país, donde existe una organización constitucional que establece autoridades y normas de carácter federal y estatal, así como la creación, en algunos sectores como el fiscal de nuevos tribunales regionales.

c) **Competencia por cuantía:** Aunque se ha dado lugar a una cadena de polémicas ardorosas, en que se discute, si deben plantearse distingos en torno al monto pecuniario de los litigios a ventilarse; y así se habla de 'justicia para pobres' y de 'justicia para ricos'; hace tiempo atrás que la competencia se determina también por el punto de vista del valor económico que pueden revestir los negocios judiciales. En ese sentido, tanto en el orden local, como en el federal, se regula por la Ley Orgánica del

Poder Judicial, dicha distribución es para el conocimiento de los pleitos de mayor o menor cuantía.

Naturalmente, hay problemas que no tienen traducción monetaria, en los que concretamente, el legislador tiene que definir y ordenar cuál es el juzgado o tribunal competente para componerlas. Pensemos en la decisión sobre la pérdida de la patria potestad de uno de los cónyuges en un divorcio, o en instituciones semejantes que no pueden ser apreciadas en signos económicos.

d) **Competencia por grado:** En su acepción jurídica, significa, cada una de las instancias que puede tener un juicio; o bien el número de juzgamientos de un litigio. También se hace referencia al 'grado de jurisdicción', como el lugar que ocupa un órgano jurisdiccional en el orden jerárquico de la Administración de Justicia, o sea, se emplea la palabra grado, como sinónimo de instancia.

Así las cosas, también se ocupa la competencia funcional, como la aptitud de un órgano judicial de conocer de los pleitos en primera -órganos inferiores-, o en ulterior instancia órganos superiores.

5.3. JURISDICCIÓN.

Una vez expuesto lo relativo al campo de la competencia, es de vital importancia, hacer referencia a la jurisdicción, entendiéndose por ésta, el territorio en que ejerce sus facultades un juez.⁷⁸

⁷⁸ Diccionario Enciclopédico Gran Sopena. Op. Cit. pág 4741.

Se afirma que su raíz latina proviene de '*jurisdictio-onis*', poder o autoridad que se tiene para gobernar o poner en ejecución las leyes, o para aplicarlas en juicio. O bien, si se atiende a las voces latinas '*jus*', derecho, recto, y '*dicere*', proclamar, declarar, decir, significa proclamar el derecho. De manera vulgar se entiende por jurisdicción el campo o esfera de acción o de eficacia de los actos de una autoridad, y aun, con exagerada amplitud, de un particular. En un plano superior, en el sentido normativo jurídico, la voz jurisdicción, ha recibido muchas connotaciones y se han expuesto varias posturas doctrinales.

No obstante lo anterior, se ha sostenido que la jurisdicción se resume a una facultad o un deber de un órgano del Estado, para administrar justicia.

5.4. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE COMO ÓRGANO COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS ENTRE EL ESTADO Y LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16 y 17, establece las garantías de legalidad y seguridad jurídicas, en el sentido de que todo gobernado tiene derecho a ser oído y vencido en juicio para la defensa de sus intereses, en los términos y plazos que establezcan las leyes respectivas aplicables al caso en particular y que dichas acciones se ejercitan ante los tribunales competentes plenamente establecidos.

En ese orden de ideas, tenemos que el párrafo primero de la fracción XII, del artículo 123 apartado 'B' de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, erige al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano encargado para conocer de los conflictos suscitados entre el estado y sus trabajadores, al disponer lo siguiente:

“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.”

El artículo transcrito deja en manos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resolver los conflictos individuales, colectivos o intersindicales entre el estado y sus servidores, según lo previsto por la ley reglamentaria correspondiente.

Ahora bien, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado 'B' del artículo 123 Constitucional, establece en su artículo 124, las diversas hipótesis en las que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente, las cuales se transcriben a continuación:

“Artículo 124. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.

II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;

III. Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;

IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y

V. Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, reglamentos de escalafón, reglamentos de las comisiones mixtas de seguridad e higiene y de los estatutos de los sindicatos.”

Como podemos observar del contenido del numeral transcrito, de manera especial de la fracción I, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, será competente para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre el estado a través de los titulares de cada dependencia y los trabajadores a sus servicios. Destacándose el hecho de que la hipótesis en comento, no hace distinción alguna si dicho tribunal será competente para conocer de los conflictos suscitados entre el estado en su calidad de patrón y sus empleados, ya sean de base o de confianza.

No se debe pasar inadvertido lo dispuesto por el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que dispone que quedan excluidos del régimen de aplicación de la citada ley, los trabajadores de confianza a que refiere el artículo 5° del mismo ordenamiento.

Desde nuestra óptica, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es el órgano competente para conocer de un conflicto donde un trabajador de confianza demanda del estado una determinada prestación, ya que atendiendo a la competencia del aludido tribunal, que es el de dirimir los conflictos suscitados entre el estado y sus trabajadores, le corresponde por mandato constitucional conocer la inconformidad relativa, no obstante que ésta sea de confianza, aun cuando la acción pretendida (reinstalación o indemnización) resulte infundada, dado que una cosa es la competencia legal del tribunal citado y la otra la existencia del derecho, en virtud de que los trabajadores de confianza ante una violación a las normas salariales o de seguridad social, tienen el derecho legalmente consagrado para ocurrir ante el órgano jurisdiccional de referencia, ya que de no ser así, resultaría incongruente sostener que cuando se reclaman derechos salariales o de seguridad social de los trabajadores de confianza, sea competente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por considerarse como una relación laboral y al estado como patrón, pero cuando dichos

trabajadores se inconformen con el despido, dicha relación perdiera su carácter laboral y dicho despido se convirtiera en un acto de diversa naturaleza.

De lo anterior surge una incógnita, que sería, por qué deben ser atendidas las acciones de los trabajadores de confianza, si son excluidos del régimen de aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Como punto de partida tenemos que entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados.

Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige.

Así, con arreglo a tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite; que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla, y quien estime lo contrario,

cuenta a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas. Todo lo anterior debe ser observado con la finalidad de no dejar en estado de indefensión a los trabajadores de confianza.

Asimismo es oportuno destacar que en la actualidad no existe ninguna autoridad que esté facultada para conocer de las controversias entre el estado y los trabajadores de confianza a sus servicios, lo que deja a esta clase de trabajadores en estado de indefensión, ante la imposibilidad de acudir ante una autoridad para reclamar sus derechos laborales. Por ello lo más viable es facultar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer de las acciones ejercitadas por los trabajadores de confianza y, por ende, se debe aplicar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a los multicitados empleados de confianza.

5.5. LA APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, A LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

Para el presente estudio no se debe pasar por alto lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo su resolución de manera pronta, completa e imparcial...”

Asimismo se debe tomar en consideración, que no existe la necesidad de crear una ley especial para regular las relaciones entre el estado y los trabajadores de confianza, y mucho menos crear un tribunal o facultar a una autoridad para regularla, debido a que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es la legislación más idónea para regularlas, ya que en ella se consignan los únicos derechos de que son titulares en términos de la fracción XIV del apartado 'B' de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese contexto, tenemos que dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se contemplan los elementos necesarios para ejercitar una acción, y llevar a cabo un procedimiento litigioso, estableciendo para tal efecto los requisitos y los términos en que se debe hacer el escrito inicial de demanda, la contestación, asimismo se establece la forma para el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y ,por último, los requisitos que debe tener la resolución (laudo).

En suma de lo anterior y como se ha demostrado hasta el momento, no existe necesidad de crear una legislación especial para regular las relaciones entre el estado y los empleados de confianza, ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reúne todos los requisitos esenciales para llevar a cabo todo un procedimiento litigioso aunado a que en ella se contemplan los derechos de protección al salario y de seguridad social, de ello se reitera la necesidad de modificar el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con la finalidad de no desproteger a este gremio de servidores públicos, por ende, deben ser regidos por la norma general (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) y estar incluidos dentro de las hipótesis de competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, (Artículo 8º Ley Burocrática) por ser el órgano jurisdiccional más afín para conocer y ventilar los juicios en que los trabajadores de confianza demanden de la federación determinada prestación.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los trabajadores de base al servicio del estado, son aquellos que gozan de una inamovilidad en su empleo, por ende, no pueden ser removidos sino por causa plenamente justificada, concluyéndose que a diferencia de los trabajadores de confianza, esta clase de trabajadores están en aptitud, en caso de un despido injustificado, en optar por ser reinstalados o indemnizados.

SEGUNDA.- Los trabajadores de confianza al servicio del estado, por mandato constitucional, únicamente tienen derecho a la protección del salario y a los beneficios de seguridad social, concluyéndose que los demás derechos comunes a los demás trabajadores no existen, de manera especial por no gozar de una permanencia en el empleo.

TERCERA.- Los trabajadores de confianza al servicio del estado, de acuerdo a lo que dispone el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quedan excluidos del régimen de aplicación de la ley en comento, concluyéndose que se les deja en completo estado de indefensión por no estar contemplados en alguna legislación concreta que norme soluciones en caso de verse en conflicto sus derechos y empleo, y mucho menos se impone alguna autoridad laboral en la que puedan hacer valer esos derechos.

CUARTA.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al ser la legislación encargada de regular las relaciones laborales entre el estado y los trabajadores a su servicio, es la legislación más idónea para conocer de los derechos de que son titulares, por ello se deduce que en la citada ley se establecen los elementos necesarios para ejercitar una acción y llevar a cabo un procedimiento litigioso, estableciéndose para tal efecto los requisitos y términos de la demanda, contestación, ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, y por último, los requisitos que debe tener la resolución.

QUINTA.- En definitiva, no pueden ser considerados como trabajadores de confianza a los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior mexicano, porque se rigen por disposiciones de carácter administrativo y no laborales, ya que si la intención del constituyente hubiera sido la de considerarlos como personal de confianza, no hubiera sido necesario señalar 'que se regirán por sus propias leyes', y hubiera bastado con incluirlos como trabajadores de confianza al servicio del estado, ya que se reitera que su naturaleza es administrativa y no laboral.

SEXTA.- Los trabajadores de confianza, al igual que los trabajadores en general tienen los mismos derechos de ser oídos y vencidos en juicio, ante los tribunales plenamente establecidos en donde se deben aplicar las leyes expedidas con antelación al hecho de inconformidad, en ese orden de ideas, si no se cuenta con una ley que los regule y mucho menos una autoridad en la que puedan ejercitar sus acciones, quedan en completo y absoluto estado de indefensión.

SÉPTIMA.- La protección del salario de los trabajadores de confianza a que hace alusión nuestra Carta Magna, se refiere a lo relativo a los términos y condiciones en que se va a desenvolver la relación laboral de este tipo de trabajadores, concluyéndose que los trabajadores de confianza tienen derecho a percibir aguinaldo, vacaciones, primas tanto vacacionales como dominicales así como quinquenales; días de descanso, formas y términos de pago, descuentos al salario entre otras.

OCTAVA.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por mandato constitucional, es competente para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de una dependencia y sus trabajadores, por ello, se arriba a la conclusión de que si la Carta Magna no hizo distinción ninguna, de entre qué clase de trabajadores iba a ser competente (base o confianza), es lógico suponer que va ser

competente para cualquier clase de trabajadores, sin distinción alguna, atento al principio de derecho que establece que si la ley no distingue no hay porqué distinguir.

NOVENA.- El artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado excluye del ámbito de competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a los empleados de confianza al servicio del estado, concluyéndose que es viable reformar el contenido del artículo 8° en cita, porque dicho Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es el órgano más afín para conocer y ventilar los juicios laborales en los que los trabajadores de confianza demanden de la federación determinada prestación.

DÉCIMA.- Dentro del contenido del numeral 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se excluye del régimen de su aplicación a los trabajadores de confianza de la citada Ley, concluyéndose que es viable reformar la hipótesis normativa para darle al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje facultades para aplicar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a los trabajadores de confianza al servicio del estado, ya que en dicha ley se contemplan los elementos necesarios para ejercitar una acción laboral burocrática y llevar a cabo un procedimiento litigioso, estableciéndose para tal efecto los requisitos y los términos en que se debe hacer el escrito inicial de demanda, la contestación, la forma para el ofrecimientos, admisión y desahogo de pruebas y por último los requisitos que debe tener la resolución.

PROPUESTA

Del estudio realizado hasta el momento, se puede llegar a la conclusión de que el personal de confianza al servicio del estado, queda en un completo estado de indefensión jurídica, al no tener un órgano jurisdiccional, en el que puedan ser oídos y vencidos en juicio para la defensa de sus intereses, ya que de conformidad con la fracción XIV, del artículo 123 apartado 'B' de la Carta Magna, sólo tienen derecho a las medidas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social.

Razón por la cual, se propone que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sea el órgano competente para conocer de los conflictos derivados de la relación laboral que tienen con el estado, con los trabajadores de confianza, fundamentalmente, porque la fracción XII del apartado 'B' del artículo 123 constitucional, erige a dicho Tribunal, como órgano competente para dirimir todas las controversias que se susciten entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, por una parte, y sus servidores por otra. Por ello, se propone reformar el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En mérito de lo anterior, debe ser modificado el texto del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para otorgarle competencia al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer de los conflictos derivados de la relación laboral entre el estado y los trabajadores de confianza; proponiéndose para ello, la hipótesis normativa siguiente:

Artículo 8º. Quedan excluidos del régimen de esta ley, los miembros del Ejército, fuerza Aérea y Marina Armada de México; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del servicio exterior mexicano; policías, ministerios públicos y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios, así como los que las demás leyes expresamente lo determinen.

Como se puede observar de la propuesta realizada, únicamente se excluye del régimen de aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a los miembros del Ejército, Armada Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del servicio exterior mexicano; policías, ministerios públicos y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios, así como los que las demás leyes expresamente lo determinen, incluyéndose como consecuencia, en la legislación burocrática a las personas que desempeñan para el estado funciones en puestos de confianza, ya que eran los únicos que quedaban desprotegidos legalmente, por no tener ningún tribunal en el que pudieran hacer valer sus derechos, y mucho menos, algún ordenamiento legal que los regule.

No debe pasar inadvertido, que en la presente propuesta de reforma del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se incluye, a los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, así como a los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas, para ser excluidos de la aplicación de la ley burocrática, porque como ya se expuso, este tipo de servidores, se deben regir por sus propias leyes, que son de naturaleza administrativa y no laboral, como se demostró en la presente investigación.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel. Instituciones de Derecho Burocrático: Memorias del Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático. Porrúa, México, 1987.

ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa, México, 1999.

ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano: Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado. 2ª ed., Porrúa, México, 1998.

ACOSTA Miguel y Alfonso Pérez Fonseca. Derecho Jurisprudencial Mexicano. 2ª ed., Porrúa, México, 2001.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUEVA, Mario de la y Farias, Urbano. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 13ª ed., Porrúa, México, 1993.

CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Porrúa, México, 1975.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MARTINEZ Morales, Rafael I. Derecho Burocratico. Oxford University Press Harla, México, 1999.

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

MARTÍNEZ de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1983.

MORALES Paulin, Carlos A. y Colin Sánchez, Guillermo. Derecho Burocrático. Porrúa, México, 1995.

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

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

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

NAVA Negrete, Alfonso, Serra Rojas, Andrés. Derecho Procesal Administrativo, Prologo por Andrés Serra Rojas. Porrúa, México 1959.

ORTIZ Escobar, Rodolfo Jorge. Legislación Laboral v Derechos Humanos. Compañía editorial Nueva Imagen, México, 1996.

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

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

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

RAMOS Alvarez, Oscar. Trabajo v Seguridad Social. Trillas, México, 1995.

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

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

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

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

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

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

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

TRUEBA Urbina Alberto y Trueba Barreta Jorge. Lev Federal del Trabajo Comentada. 41ª ed., Porrúa, México, 2002.

TRUEBA Urbina Alberto y Trueba Barreta Jorge. Lev Federal del Trabajo Burocrático Comentada. 41ª ed., Porrúa, México, 2002.

LEGISLACIÓN

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

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

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

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

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

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

Lev Federal del Trabajo comentarios v jurisprudencia. 9ª ed., esfinge, México, 2005.

HEMEROGRAFÍA

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

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

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

TEL 57 90 45 09

espinosagiro@hot mail.com.mx

CUENTA NUMERO 926041400