

2ij. 168



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlán"

**"EL TRABAJADOR FEDERAL DE
CONFIANZA"**

TESIS

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

Magdalena Montero Gandara



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 está 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.

INTRODUCCION 1

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

1.- CONCEPTOS DOCTRINARIOS 1

 ORDENAMIENTOS LEGALES 8

 SIGLO XX 15

2.- EL ORIGINAL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL 15

3.- LEYES LOCALES DEL TRABAJO 20

4.- LEY GENERAL DE PENSIONES CIVILES DE RETIRO 22

5.- PROYECTO PORTES GIL 23

6.- ACUERDO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL
 SERVICIO CIVIL 26

7.- ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES
 DE LA UNION DE 1938 28

8.- ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES
 DE LA UNION DE 1941 31

9.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO 32

10.- MARCO JURIDICO DEL DERECHO BUROCRATICO 33

11.- PARA QUE LA ESCISION DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL
 EN DOS APARTADOS? 37

 CITAS BIBLIOGRAFICAS 39

CAPITULO II

	Pág.
LA FUNCION PUBLICA V EL TRABAJADOR FEDERAL DE CONFIANZA	42
1.- NATURALEZA JURIDICA DE LA FUNCION PUBLICA	43
A) TEORIAS DE DERECHO PRIVADO	43
B) TEORIAS DE DERECHO PUBLICO	44
C) NUESTRA POSICION	46
CITAS BIBLIOGRAFICAS	50

CAPITULO III

1.- IMPRECISION TERMINOLOGICA	52
2.- HACIA UN INTENTO DE DIFERENCIACION TERMINOLOGICA	55
3.- NUESTRA POSICION	57
CITAS BIBLIOGRAFICAS	63

CAPITULO IV

LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO V EL TRABAJADOR FEDERAL DE CONFIANZA	64
1.- ANTECEDENTES DE LA O.I.T.	64
2.- OBJETIVOS	67
3.- ESTRUCTURA	68
4.- LA APLICACION DEL DERECHO INTERNACIONAL EN MEXICO	74

5.- LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN EL DERECHO

LATINOAMERICANO	80
CITAS BIBLIOGRAFICAS	88

CAPITULO V

EL TRABAJADOR FEDERAL DE CONFIANZA

1.- CONCEPTO Y CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES EN LA

LEGISLACION DEL TRABAJO BUROCRATICO	92
---	----

2.- EL TRABAJADOR FEDERAL DE CONFIANZA A LA LUZ DEL ARTICULO 123 CONS-

TITUCIONAL, APARTADO "B" Y DE SU LEY REGLAMENTARIA	96
--	----

A) DERECHOS	104
-------------------	-----

B) OBLIGACIONES	113
-----------------------	-----

3.- RESPONSABILIDADES DE LOS TRABAJADORES FEDERALES DE CONFIANZA

A) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	124
---	-----

B) RESPONSABILIDAD CIVIL	129
--------------------------------	-----

C) RESPONSABILIDAD PENAL	131
--------------------------------	-----

4.- ORGANISMO JUDICIAL QUE DIRIEME SUS CONTROVERSIAS LABORALES

A) CRITERIO LEGAL	136
-------------------------	-----

B) CRITERIO JURISPRUDENCIAL	137
-----------------------------------	-----

C) NUESTRA POSICION	146
---------------------------	-----

CITAS BIBLIOGRAFICAS	157
----------------------------	-----

CONCLUSIONES	159
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA GENERAL	162
----------------------------	-----

INTRODUCCION

Los seres humanos a lo largo de nuestra vida, buscamos el por -- qué de las cosas, los motivos por los cuales actuamos de determinada forma o el por qué simplemente no actuamos. Justo en esas reflexiones me encontré al buscar un tema de tesis. Desde un primer punto de vista, podría decir que pretendo con este trabajo, obtener el título que me acredite como una profesional del Derecho, con la intención de dedicarme al servicio de éste y en beneficio de la comunidad. Sin embargo, mi motivación al escoger el tema de "El Trabajador de Confianza", se debió a una serie de inquietudes al "descubrir" que no todos los "niveles" de los trabajadores denominados de confianza tiene idénticos derechos y obligaciones. Y que hoy por hoy, existen trabajadores que por estas confusiones son blanco de arbitrariedades, de excesos de poder. Y no sólo eso, sino que les afecta a tal grado que en muchas ocasiones, ni siquiera se les aplica el más alto régimen jurídico. Transgresiones que podemos traducir en obstaculización a su libertad de trabajo, -- violación a sus garantías de legalidad, seguridad jurídica, etc.

Huelga decir que nuestro país está reconocido mundialmente por incorporar desde 1977, los derechos de los trabajadores a la Constitución. Pero, yo me pregunto: ¿será igualmente prestigioso reconocer que existen -- muchos derechos laborales que son letra muerta para un grupo determinado de trabajadores? ¿acaso nos debemos de conformar con vivir en un orden jurídico ficticio? ¿será suficiente la poesía jurídica para coexistir? ¡Por su -- puesto que no! Sabido es que no basta dictar leyes para conseguir su cumplimiento, es menester que el titular del derecho, sepa luchar por el imperio de ese derecho.

Por otro lado, la tesis se estructuró en cinco capítulos, a saber: El primero, contiene a grandes rasgos los antecedentes doctrinarios y ordenamientos legales de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En el segundo capítulo, presentamos la problemática jurídica de la relación -- que se establece entre el Estado y sus trabajadores. En el tercero, examinamos brevemente la imprecisión terminológica y jurídica existente respecto del trabajador al servicio del Estado. En el capítulo cuarto, encontramos una revisión somera del panorama del servidor público de confianza, a través del Derecho comparado latinoamericano. En el quinto capítulo, presentamos la situación legal que representa el ser trabajador federal de confianza: sus derechos, sus obligaciones, sus responsabilidades, así como determinación del órgano judicial que debe resolver sus controversias.

Al finalizar cada uno de los capítulos, exponemos nuestro punto de vista. En cuanto hace al último de éstos, anexamos copia certificada de la -- sentencia de amparo obtenida por la hoy sustentante, en donde se me concedió -- el Amparo y Justicia de la Unión, por violaciones a mis derechos laborales que como trabajadora de confianza soy titular.

Como colorario tenemos las conclusiones.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES

AL SERVICIO DEL ESTADO

S I G L O X I X

1.- CONCEPTOS DOCTRINARIOS

A la consumación de la Independencia de nuestro país, podemos afirmar que las ideas de carácter social proclamadas por los iniciadores del movimiento armado de 1810 se habían perdido.

Hidalgo, plasmó sus ideales en el Decreto del 6 de diciembre de 1810 en el que abolió, antes de que otros países de la tierra, la institución de la esclavitud del hombre y, a Morelos, cabe el honor de haberla elevado a ley en la Constitución de Apatzingán de fecha 22 de octubre de 1814.

(1)

Sin embargo, para 1821, los ideales de los prohombres del movimiento libertador se habían perdido; esto obedeció a la forma en que se consumó la Independencia no acusaron ningún cambio.

En materia de trabajo, se siguieron aplicando las Leyes de Indias, y en general las Siete Partidas, la Novísima Recopilación, etc., esto es, continuó vigente el Derecho Español de la Colonia.

A medida que las viejas leyes españolas fueron cayendo en desuso, el gobierno independiente trató de sustituirlas a través de la expedición de reglamentos administrativos, así se expedieron 11, que regularon diversas actividades. {2}

En estos reglamentos, encontramos varias disposiciones favorables para los trabajadores, por ejemplo: se reglamentó el despido de los artistas de teatro, del personal de panaderías y tocinerías; se impuso la obligación a los propietarios de estos establecimientos de proporcionar habitación cómoda y ventilación a los operarios; se redujo la jornada de trabajo a 10 horas diarias; se reglamentaron los préstamos a los trabajadores; se limitó la responsabilidad de los panaderos para el caso de pérdida del pan elaborado, disponiendo que el trabajador responderá de la pérdida únicamente cuando el artículo se extraviara por su culpa.

En el número 19, tomo 11 de "El Cronista de México", correspondiente al 3 de junio de 1863, y ocupada la capital de la República por el ejército de la intervención francesa, se publicó un artículo calzado con el seudónimo "El Pensador" y que sostenía: 1a.- Una de las exigencias más vitales para que todos los ramos públicos sean desempeñados con inteligencia, -- honradez y patriotismo, es que los individuos que los desempeñen tengan convicción de que mientras se porten con la integridad y eficacia que corresponde, nadie absolutamente nadie, podrá ser privado del cargo que ejerce dignamente; 2a.- Sólo por muerte o por sentencia ejecutoria, por permutas o ascensos, es cuando el buen servidor de la patria dejará de ejercer el cargo que se le confió. {3}

En el año de 1875, aparece la obra de Derecho Constitucional - del Lic. Ramón Rodríguez, catedrático de la asignatura en el Colegio Mili -- tar. Estudia el problema de los trabajadores al servicio del Estado, en el - capítulo XXII de la primera parte de su tratado. Si bien comenta que, todo se debe prever respecto a los empleados públicos en las constituciones y leyes de organización política, que sean número suficiente para el buen desempeño de sus labores, competentemente remunerados por el Tesoro Público y por últi -- mo, nombrados y amovibles a voluntad de los funcionarios a quienes sirven de auxiliares, oponiéndose con ello a que todos los designará el Jefe del Ejecu -- tivo, establece sin embargo, los siguientes importantísimos principios:

10.- Respecto del tiempo, no hay en principio ninguna regla -- que pueda tomarse como absoluta. Los grandes inconvenientes que hay para que depositarios del poder público sean perpétuos, no tienen lugar tratándose de los empleados que en rigor son únicamente profesores o peritos cuya aptitud y conocimientos pueden aprovecharse indefinidamente mientras cumplan con -- exactitud sus deberes. Esta cuestión no afecta en manera alguna a los princi -- pios y por lo mismo, es necesario atender a los hechos para darle una solu -- ción conveniente a los intereses públicos.

20.- El servicio de empleado público tiene, desde tiempo imme -- morial, el carácter de una profesión, y las personas que se dedican a ella, le consagran todo su tiempo y todos sus cuidados, sin atender a ningún otro ramo de la industria o medios de subsistencia. De esto ha resultado que el - empleo público constituye una verdadera profesión y el recurso único con que cuentan los que se dedican a ella. Respetando este hecho, como se deben res -- petar todos los que no sean contrarios a la moral o a la justicia, es preci --

so garantizar los derechos que nacen en él.

30.- Los que se dedican a una profesión poniéndose al servicio de una persona, hacen de su industria un modo de vivir tanto más precario y limitado cuanto es menor el número de personas que pueden ocuparles en el mismo servicio. Cuando se les separa de él, se les impone realmente una pena demasiado severa y cruel, pues se les priva de hecho del único medio de subsistencia con que pueden subvenir a sus necesidades.

40.- Basta esta sola consideración para persuadirse de que deben ser respetados en la posesión del cargo que desempeñan, mientras no falten al cumplimiento de sus deberes y que llegado este caso sólo se les puede substituir mediante un juicio en que pueden exponer libremente sus cargos y defensas y en que el fallo relativo a su permanencia o remoción sea pronunciado por una autoridad imparcial y desinteresada que en ningún caso sea la misma que deba nombrar o proponer al substituto; porque una dolorosa experiencia enseña que el deseo de proteger a un favorito, obliga muchas veces a deshacerse de empleados inteligentes y leales. {4}

El Poder Ejecutivo, es el que está más en contacto con las poblaciones, siendo sus funciones las de hacer y mandar hacer sin contradicción. Adquiere tal costumbre de mando con la obediencia respectiva, que siempre, y cada día, propende a ser más extenso su círculo de acción; le enfada la menor contradicción, y procura poner en juego todo su ingenio, los recursos de poder y los servicios de los aduladores, para venir a tener el resultado que desea, removiendo en primer lugar a los mismos agentes que ha nombrado, aunque obren conforme a la ley, si no secundan sus intenciones bastar

das. Por esto, es conveniente que los agentes de que se trata tengan tiempo fijo de funcionar y que durante él, no puedan ser removidos sino por delitos oficiales del orden común. Por supuesto que los secretarios, escribientes y demás empleados pueden ser nombrados y removidos libremente por los poderes respectivos, pues la doctrina asentada sólo se refiere a funcionarios públicos. (5)

Con las Leyes de Reforma, vemos que nuestro país toma nuevos - derroteros, tanto en lo social como en lo económico. La desamortización de - los bienes del clero incluso las de las cofradías y archicofradías, fue el - primer paso para la estructuración de una nueva sociedad, con perfiles netamente nacionales. Las relaciones laborales en esta época también acusan el - efecto de cambios sociales.

El Estatuto Provisional del Imperio, suscrito por el Archidu- que Maximiliano de Habsburgo, quien en un esfuerzo generoso por ganarse la - simpatía de los campesinos y trabajadores, proscribió los trabajos gratuitos y forzados. Estableció que a nadie podía obligarse a un trabajo sino tempo- ralmente, y que el trabajo de los menores sólo podría ser objeto de contra- to, previa autorización de sus padres o tutores.

Muchos beneficios que se establecieron a favor de los trabaja- dores, en otra ley también de aquella época, llamada Ley del Trabajo del Im- perio que fue promulgada 7 meses después del Estatuto. Entre los que consig- na la libertad de los campesinos para separarse en cualquier tiempo de la -- finca en que prestaran sus servicios. También se dispuso en esta ley, que la jornada de trabajo sería de sol a sol con 2 horas intermedias de reposo, es-

estableció el descanso obligatorio del domingo, pago de salario en efectivo, - reglamentó las deudas de los campesinos, el libre acceso de los comerciantes a los centros de trabajo, suprimió las cárceles privadas y los castigos corporales; implantó la obligación a los hacendados para construcción de escuelas en las haciendas en donde habitaran 20 o más familias; ordenó la inspección del trabajo e impuso sanciones económicas a toda persona que violara -- las normas laborales. (6)

"En el Código Civil de 1870, en términos generales se siguiere-- ron los lineamientos del Código Francés; sin embargo, notamos que los juristas mexicanos con la intención de dignificar el trabajo, rompieron con la -- tradición que consideraba el contrato de prestación de servicios, como en -- arrendamiento, y así la comisión redactora separó de este ordenamiento, el - contrato de obras del arrendamiento" (7), y en capítulo aparte, denominó contrato de obras, reguló los contratos de:

- 1.- Servicios domésticos.
- 2.- Servicios por jornal.
- 3.- Contrato de obras a destajo o a precio alzado.
- 4.- Contrato de aprendizaje.
- 5.- Contrato de hospedaje.

No obstante, dichas modificaciones no acarrearón mejoras considerables para los trabajadores.

"En el Constituyente de 1857, estuvo a punto de nacer el Derecho del Trabajo, al ponerse a discusión el artículo 4° del proyecto de Cons-

titución, relativo a la libertad de la industria y de trabajo, suscitó Va -- llarta el debate y un brillante discurso, puso de manifiesto los males del tiempo y habló de la necesidad de acudir en auxilio de las clases laborantes, con un profundo conocimiento, expuso los principios del socialismo y cuando todo hacía pensar que iba a concluir en la necesidad de un derecho del trabajo, semejante al que se preparaba en Alemania. confundió el problema de la libertad de industria con el de protección al trabajo. (8)

Así termina el siglo XIX, en el que no se dió una verdadera legislación del trabajo, pero esto no quiere decir que no hayan existido las condiciones necesarias que obligaran a una minuciosa reglamentación del trabajo por parte del Estado, sino que esto se debió a que el Gobierno aristó-- crata del General Díaz, sólo representaba los intereses de la burguesía capi-- talista, tanto nacional como extranjera, y jamás se preocupó por resolver -- los problemas del pueblo mexicano que cada vez se debatía en la miseria y la ignominia.

El panorama que se contemplaba en nuestro país en los inicios del presente siglo, era desconsolador, pues junto al problema agrario, existía, no con menor gravedad, el problema obrero. Las condiciones de vida eran excesivamente precarias tanto para el campesino como para el trabajador de -- la ciudad. En los campos, en los centros mineros donde se dejó sentir con ma -- yor fuerza, la urgente necesidad de atender estos problemas sociales, que en forma oprobiosa consumían al trabajador mexicano. Los movimientos obreros de Río Blanco, Cananea, Nogales y Santa Rosa, son la prueba más elocuente, de -- la situación en que se contraba el trabajador en nuestro país. La fórmula -- que utilizó el General Díaz para resolver los problemas de los obreros que --

llevaron a cabo esos movimientos, aunados a otros problemas de trascendencia social, como el del campesinado, determinaron en definitiva el que el 20 de Noviembre de 1910, el pueblo se decidiera por la Revolución.

Debemos hacer notar que en los últimos años del gobierno de -- Díaz, existieron hombres como Ricardo Flores Magón, Presidente del Partido - Liberal que en el año de 1906, publicó un programa que constituye el documento prerevolucionario más importante en favor de un derecho del trabajo. Propuso en ese documento, reformas urgentes al sistema burgués feudal existente. Hace un análisis general de las condiciones económicas de las clases despo--seltas: campesinos y obreros. Sostiene entre otras cosas, la prohibición del trabajo de menores de 14 años, la implantación de una jornada máxima de 8 horas, el descanso dominical obligatorio, la implantación de salarios mínimos, la reglamentación del salario del trabajador, la reglamentación de la actividad de los medieros, del servicio doméstico y del trabajo a domicilio, indemnización por accidentes de trabajo, higiene y seguridad en las fábricas y talleres, y muchos otros derechos a favor de los trabajadores, y que por fortuna quedaron plasmados de manera definitiva, en nuestra Constitución Política de 1917, dando con ello nacimiento a un derecho del trabajo. (9)

1.1 ORDENAMIENTOS LEGALES

Ignacio Rayón, instaló en 1811 en Zitácuaro, Mich., la Suprema Junta Nacional Americana, encargada a la Nueva España en nombre y en ausen--cia de Fernando VII. Elaboró una Constitución con el título de "Elementos -- Constitucionales". En el artículo 22 se expresa que, ningún empleo, cuyo ho-

norario se erogue de los fondos públicos, o que eleve al interesado de la -- clase en que vivía, o le de mayor lustre que a sus iguales, podrá llamarse -- de gracia, sino de rigurosa justicia. En el artículo 30 se establece que, -- quedan enteramente abolidos los exámenes de artesanos, y sólo los calificará el desempeño de ellos. (10)

En el Derecho Constitucional para la libertad de la América -- Mexicana, sancionando en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, e inspirado -- por José Ma. Morelos, se expresa en el artículo 26, que los empleos públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución. (11)

En los tratados de Córdoba de agosto 24 de 1821, en el artículo 15 se previó el hecho de que el país pasase a poder de otro príncipe, y se faculta a toda persona en ejercicio de su libertad natural a permanecer en el país o ausentarse de él, junto con su fortuna; pero el artículo 16, refiriéndose a los empleados públicos que notoriamente fueron desajectos a la independencia mexicana, ordena que saldrán del imperio, dentro del término que la regencia prescriba, se lleve sus intereses y pague los derechos de exportación. (12)

En el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, de fecha 18 de diciembre de 1822, en el artículo 16 se mandó que las diferentes clases de estado se conserven con sus distinciones, sin perjuicio de las cargas públicas, comunes a todo ciudadano. Las virtudes, servicios, talentos u aptitud, son los únicos medios que se disponen para los empleados de cual --

quier especie. (13)

En el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana - de mayo 16 de 1823, se manda en la Base Cuarta que corresponde al cuerpo -- ejecutivo, compuesto de tres individuos, nombrar y remover a los secreta -- rios de Estado, así como a los empleados civiles de la Nación. (14)

En el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de -- 1824, en el artículo 16 se precisan entre otras, las atribuciones del Supre mo Poder Ejecutivo en la fracción II, que corresponde a este Poder, nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, a los empleados de las oficinas generales de Hacienda (fracción IV), y aunque no se precisa la fa -- cultad para designar a los empleados del gobierno, se considera implícita, ya que la fracción XV, manda que se suspenderá por el Ejecutivo a los em -- pleados hasta por 3 meses y privación hasta de la mitad de los sueldos. A los empleados de la Federación infractores de las órdenes y decretos, y en los casos que crea debe formarse causa a tales empleados, pasarán los ante -- cedentes de la materia al Tribunal respectivo. (15)

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 4 de octubre de 1824, que es de corte liberal, se prevee en el artícu -- lo 50 que son las facultades exclusivas del Congreso General entre otras, - crear o suprimir empleos públicos de la Federación, señalar, aumentar o dis -- minuir sus dotaciones, retiros y pensiones (fracción XIII). En el artículo 110 se precisan como atribuciones del Presidente de la República nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho (fracción IV), nombrar Je -- fes de las Oficinas Generales de Hacienda, los de las Comisarias Generales,

los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales del -- ejército permanente, armada y militar activa (fracción VII), suspender de -- sus empleos hasta por tres meses, privar aún de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación, infractores de sus órde-- nes y decretos; y en los casos que debe formar causa a tales empleados, pasa-- rá los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo. (16)

En las Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, se -- mandó en la tercera, artículo 44 que corresponde al Congreso General exclusi-- vamente, crear o suprimir empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotacio-- nes y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones (fracción XIV). En la cuarta, artículo 17, indica que son atribu-- ciones del Presidente de la República, nombrar para todos los demás emplea-- dos militares y de las oficinas con arreglo a lo que dispongan las leyes -- (fracción XIV), suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aún: de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, y en el caso que crea debér-- seles, formar causa, pasará los antecedentes al Tribunal respectivo (frac-- ción XXII). (17)

En el proyecto de reforma a las Siete Leyes Constitucionales de fecha 30 de junio de 1840, se indica en el artículo 63 que corresponde al -- Congreso Nacional crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones, y fijar las reglas generales para la concesión -- de retiros, jubilaciones y pensiones (fracción XIV). En el artículo 94 expre-- sa que toca al Presidente de la República nombrar, conforme a lo que previe-- ne esa Constitución y dispongan las leyes..., a todos los demás empleados y funcionarios públicos, cuyo nombramiento no esté consignado en las leyes o --

competa a otra autoridad distinta (fracción V), suspender empleos, y privar de la mitad del sueldo, hasta por un año, a los empleados de su nombramiento o confirmación, que falten al desempeño de sus obligaciones, sin perjuicio de ponerlos a disposición de los Tribunales competentes, con los datos necesarios, cuando estos presten mérito para un proceso (fracción VIII). (18)

En el proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de fecha 25 de agosto de 1842, se manda en el artículo 79 que corresponde al Congreso Nacional crear los empleos públicos que fueren necesarios para el desempeño de las funciones comentadas a los Poderes Generales, suprimir y aumentar o disminuir sus dotaciones (fracción XVIII). En el artículo 95 se manda que corresponde al Presidente, nombrar empleados y funcionarios públicos del resorte de los Poderes Generales, cuyo nombramiento le corresponda por la Constitución y las leyes, con sujeción a lo que ellas mismas establezcan (fracción V), y en la siguiente fracción precisa que es facultad del Presidente de la República suspender de sus empleos y privar de la mitad de su sueldo hasta por tres meses, a los empleados que falten al desempeño de sus obligaciones, sin perjuicio de ponerlos a disposición de los Tribunales competentes con los datos necesarios, cuando éstos presten mérito para un proceso, o en el caso de reincidencia.

En el Voto Particular de la Minoría del Congreso de fecha 26 de agosto de 1842, se aprecia el proyecto de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 35 indica que toca exclusivamente al Congreso General crear y suprimir oficinas y empleos (fracción V). Además en su artículo 60 manda que son facultades del Presidente nombrar, suspender, remover y jubilar a los empleados y funcionarios del resorte de los poderes genera--

les, cuyo nombramiento le corresponda por la Constitución y las leyes, y con sujeción a los que ellas mismas establezcan (fracción IX). (19)

En el segundo Proyecto de Constitución, leído en la Sesión del Congreso Constituyente con fecha 3 de noviembre de 1842, se establece en el artículo 70 que corresponde exclusivamente al Congreso Nacional crear los -- empleos públicos que fueren necesarios para el desempeño de las funciones co- metidas a los poderes generales, suprimirlos, y, aumentar o disminuir sus do- taciones (fracción XVIII). En el artículo 79 se indica que corresponde al -- Presidente de la República nombrar a los empleados y funcionarios públicos - del resorte de los Poderes Generales cuyo nombramiento le corresponda por la Constitución y las leyes, con sujeción a lo que ellas mismas establezcan - - (fracción V), y suspender de sus empleos y privar de la mitad de su sueldo - por tres meses, a los empleados de su nombramiento que faltan al desempeño - de sus obligaciones, sin perjuicio de ponerlos a disposición de los Tribuna- les competentes con los datos necesarios, cuando éstos presten mérito para - un proceso, o en el caso de reincidencia (fracción VI), dar jubilaciones y - retiros y conceder licencias y pensiones, con arreglo a lo que dispongan las leyes (fracción VII). (20)

Por ley del 21 de mayo de 1852, expedida por el Presidente Aris- ta, se dispuso que todos los empleados en las Oficinas de la Federación fue- sen amovibles a voluntad del Gobierno y que tuviesen derecho a cesantía. En - el artículo 20 de la ley, se disponía que para ejercer el Gobierno la atribu- ción de remover a sus empleados, se debería instruir un expediente con obje- to de justificar la remoción, que sólo podría ser acordada con audiencia del interesado, en junta de ministros, y por mayoría de votos de estos funciona-

rios. (21)

El día 25 de mayo de 1853, se expidió la Ley Lares, dictada para arreglar lo contencioso administrativo. Esta ley incluyó como materia propia del procedimiento contencioso, la relativa a la destitución y remoción de los empleados públicos. Establecía un Tribunal de Justicia retenida, integrado por el Congreso de Ministros, ante el cual defendía a la Administración contra las pretensiones del promovente, el Procurador de Justicia. (22)

El proyecto de Constitución de junio de 1856, manda en el artículo 64, que el Congreso tiene facultad para nombrar y remover libremente a los empleados de su Secretaría (fracción XXVI), para crear y suprimir empleos públicos de la Federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (fracción XXVII). En su artículo 86 indica que es facultad del Presidente de la República, nombrar y remover a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento no está determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes (fracción II). (23)

En la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente del 5 de febrero de 1857, se indica, en el artículo 72, que el Congreso que tiene facultad para crear y suprimir empleos públicos de la Federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (fracción XI). Y en su artículo 58 expresa que son facultades del Presidente, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución. (24)

S I G L O XX

2.- EL ORIGINAL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

En la cuarta sesión ordinaria celebrada la tarde del sábado 13 de enero de 1917, los diputados al Congreso Constituyente, presentan un proyecto de reformas al artículo 50 de la Carta Magna de 1857.

El precepto en reforma nos decía, en cuanto a los servicios públicos, que sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, las de jurado y los cargos de elección popular y obligatorias y gratuitas las funciones electorales. Quedando bajo el título VI "Del Trabajo", el cual nos decía que:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, al legislar sobre el trabajo de carácter económico, en ejercicio de sus facultades respectivas, deberán sujetarse a las bases siguientes". Entre otras tenemos, por ejemplo el punto 1, que nos dice:

"1.- La duración de la jornada máxima será de ocho horas en los trabajos de fábricas, talleres y establecimientos industriales, en los de minería y trabajos similares, en las vía ferrocarrileras, en las obras de transporte, faenas de carga y descarga, labores agrícolas, empleos de comercio y en cualquier otro trabajo que sea de carácter económico". (25)

A mayor abundamiento, conviene señalar que en la 57a. sesión ordinaria que fue celebrada el 23 de enero de 1917, se puso a discusión el ar-

tículo 123 en su primer párrafo. En dicho debate, intervino el C. Diputado De los Ríos, quien preguntó que si en el proyecto incluía al trabajo doméstico como trabajo económico, ya que no se consignaba de manera expresa en el primer párrafo, a lo cual contestó el C. Diputado Májica, que dentro del proyecto que emitiera la comisión encargada, se planteó que era para el trabajo económico y que de la interpretación de trabajo económico se desprendía que era aquel que producía, empero para mayor precisión, estos lineamientos van dirigidos a todo trabajo sujeto a salario. (26) Con ello nos damos cuenta que en este momento el espíritu del legislador va encaminado a todo aquel trabajo que produce, y el trabajo que produce es aquel que genera plusvalía. Ahora bien, si el Diputado Májica señalaba que el trabajo de carácter económico está dirigido a todo trabajo sujeto a salario, se desprende en consecuencia, que va a regular todo tipo de trabajadores, sin distinción alguna, así sea trabajadores del sector privado o trabajador del sector público. Por ello, puede considerarse que los trabajadores al servicio del Estado (incluyendo a los trabajadores de confianza), van a estar regulados dentro del ámbito de aplicación del artículo 123.

Esta teoría fue recogida por las leyes locales del trabajo y como ejemplo, la Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua, nos dice que son objeto de las disposiciones del capítulo:

- I.- El empleado particular, y
- II.- El empleado público.

Con lo anterior, se puede confirmar que el trabajador al servicio del Estado sí será objeto de regulación.

El 23 de enero de 1917, se celebró la sesión ordinaria 58, en la que fue discutida la fracción XVIII del artículo 123, la cual es la siguiente:

"Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional". (27)

El Diputado Ugarte, inició la discusión refiriéndose a los obreros que prestan el servicio en establecimientos fabriles del Gobierno, entendiéndose por fabriles, las fábricas de municiones, de armas y equipos para el ejército y que todas estas debían ser consideradas como asimiladas al Ejército Nacional, ello con el fin de salvaguardar la Defensa Nacional, y, en consecuencia, no debían tener derecho a la huelga, ya que con ésta, se desprotegería la seguridad nacional. Por su parte el C. Diputado Jara, mencionaba que los trabajadores de armas y cartuchos están militarizados, por ello están sujetos a la ordenanza militar y si éstos cometieran algún delito, deberán sujetarse a los procedimientos prescritos en la ordenanza militar. Pa-

lavicini, expresa que cuando un obrero entre a trabajar a la fábrica de cartuchos, por ese simple hecho, perdería las garantías que le concede el artículo 123. [28]

Como lo podemos apreciar, el derecho de huelga estaba negado solemnemente, para los trabajadores de establecimientos militares y fábricas que dependían del Ejército Nacional, ya que éstos tenía su propio ordenamiento militar.

Con ello, podemos deducir que los trabajadores al servicio del Estado sí van a estar comprendidos en las disposiciones de la fracción XVIII del artículo 123, salvo los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República.

Ahora bien, ya un grupo de Diputados trabajando independientemente de la comisión, que tenía a su cargo el estudio de esta materia, formuló un proyecto que entre otras disposiciones, modificaba el carácter del trabajo en los siguientes términos:

"La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico, sino del trabajo en general, comprendiendo el de los empleados comerciales, artesanos y domésticos. En consecuencia, puede suprimirse la clasificación hecha en la fracción I". [29]

Con lo anterior, vemos que el criterio del legislador (el trabajo de carácter económico) en el proyecto del artículo 123, fue superado ampliamente (trabajo en general, todo contrato de trabajo), en el dictamen del

mismo artículo 123. Es decir, la legislación laboral ya no se limitaba al -- trabajo de carácter puramente económico, sino que abarcaba todo el trabajo - en general, desprendiéndose de ello que la legislación laboral regulaba a todos los trabajadores. Independientemente del sector laboral para el trabaja- sen, ya sea que fuese al servicio del Estado o de la iniciativa privada, sin distinción alguna, por lo tanto, la parte inicial del artículo 123, queda de la siguiente manera:

"ARTICULO 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de - los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesida des de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regi- rán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de manera general, todo contrato de trabajo".

La fracción XVIII del citado artículo quedó, por lo tanto, en - los siguientes términos:

"XVIII.- Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto con seguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizan do los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos - será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipa- ción, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la -- suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas única- mente cuando la mayoría de los huelguistas ejercieren actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos perte- nezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los -- obreros de los establecimientos fabriles del Gobierno de la República, no es

tarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimiladas al Ejército Nacional". (30)

De todo lo anterior, podemos concluir que los trabajadores al servicio del Estado estaban regulados por el artículo 123, a excepción de -- los trabajadores de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República.

Por otra parte, no encontramos en los proyectos, dictámenes, -- discusiones y texto final del artículo 123 original, división alguna de sus sujetos en trabajadores de confianza y trabajadores de base, ya que su objeto era un trato unitario a los trabajadores en general.

3.- LEYES LOCALES DEL TRABAJO

El criterio del legislador de 1917, se refirió a que se regulara a todo trabajador en general y no sólo al propiamente productivo, es decir económico, tal situación conlleva a diversas interpretaciones que se suscitan en referencia al ámbito de regulación de los trabajadores públicos. -- Así, en el Estado de Coahuila, el artículo 30, declaró que para los efectos de esa ley se consideran "... patrones a los individuos o personas morales -- que sean propietarios, gerentes, presidentes, jefes de empresa... y en los -- poderes públicos al Estado y sus Municipios, por lo que se refiere a las relaciones de los empleados de las diversas ramas de la Administración Pública". (31)

En el artículo 4º, se declara que bajo la designación de obreros o trabajadores se consideran todos los dependientes de comercio de la banca, EMPLEADOS PUBLICOS... (32)

La Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua, en su artículo 1º establecía que dicho ordenamiento era aplicable a todo trabajo material o intelectual, sea que se prestara en el ramo del poder público del Estado o del Municipio, considerando a estos como patrones.

En su artículo 37, menciona explícitamente que el objeto de regulación son tanto el empleado particular como el empleado público. (33)

En el Estado de Puebla, el Código del Trabajo estableció en el artículo 5º, que son objeto de ese Código, los convenios celebrados "entre... empleados públicos y privados...". (34)

No obstante que algunas leyes locales si consignaban derechos para los empleados públicos, este criterio no estaba admitido en todos ellos, ya que algunos no consideraban a estos empleados dentro del ámbito de regulación del artículo 123, como los siguientes:

En la Ley Federal del Trabajo para el Estado de Aguascalientes, en el artículo 22 dice que no son considerados como patrones al Gobierno y Municipios de los Estados. (35)

El artículo 4º Constitucional del Estado de Chiapas, manifestó que no se consideraban como patrones a los Gobiernos Federal, Estatal o Muni

cipal ni como trabajadores a los servidores de los mismos, independientemente del trabajo que desempeñen. (36)

La Ley del Trabajo del Estado de Michoacán, excluyó terminantemente de su ámbito de aplicación a los empleados o funcionarios públicos ya sean federales o estatales. (37)

La Ley del Trabajo del Estado de Nayarit, expuso que los empleados federales deberán ser regulados por ordenamientos de esta índole. (38)

En el Estado de Querétaro, se excluyó a los empleados públicos al manifestar que debían regirse por otro tipo de ordenamiento, o por los -- principios generales del derecho. (39)

La Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, omitió aplicar sus preceptos a los empleados y funcionarios de la Administración y Poderes del Estado. (40)

4.- LA LEY GENERAL DE PENSIONES CIVILES DE RETIRO

En algunas leyes se señaló la diferencia entre trabajadores del Estado y los demás trabajadores, en virtud de que algunos de ellos sí se sometían expresamente al original artículo 123 y por tanto los regulan, otros los excluían.

La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, es el -- primer tratamiento de orden jurídico que se da para otorgarles derechos y beneficios de seguridad social, a los trabajadores al servicio del Estado.

Los beneficios de esta ley, son para todos los encargados de un servicio público que no sea militar, incluyen a los de carácter docente y cuyos cargos y remuneraciones estén enumerados en las leyes orgánicas del respectivo servicio o en el presupuesto de Egresos o que en virtud de disposición legal sean pagados con cargo al Erario Federal o al Distrito o Territorio respectivo, a excepción de:

- I.- Los Diputados y Senadores,
- II.- Los que sirven mediante contrato, y
- III.- Los que tengan como remuneración, honorarios o comisión proporcionales al trabajo desempeñado, o a los resultados obtenidos. (41)

Asimismo, se les otorgan beneficios como préstamos hipotecarios, préstamos cuyo importe no excedía los \$ 3,000.00 con garantía prendaria o -- fianza, renta o venta de casas habitación, etc.

5.- PROYECTO DE CODIGO FEDERAL DE TRABAJO PARA LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (PROYECTO PORTES GIL)

El presente proyecto de Ley Federal del Trabajo de 1929, es un paso adelante para tratar de excluir al Estado de su responsabilidad de asu-

mir el papel de patrón para con sus trabajadores, como lo explicaré enseguida.

Hemos mencionado en páginas anteriores, cómo se ha ido regulando la relación del trabajador llamado "servidor público" con el Estado. Se ha manejado que solamente aquel trabajador que genera plusvalía, aquel que genera ganancia, es el que va a estar regulado por el artículo 123 Constitucional. Tan es así, que se considera que el servidor público debe estar regido por normas de carácter meramente administrativo y no de carácter laboral.

La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, es un instrumento de beneficios en materia de seguridad social para los servidores públicos fuera de regulación del artículo 123.

Ahora bien, el artículo 123 original, nos decía en su parte inicial: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, -- sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo", Con lo anterior, se entiende que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados son los únicos entes facultados para expedir las leyes en materia de trabajo.

Posteriormente, se reforma la fracción X del artículo 73 y el preámbulo del artículo 123 de la Constitución y queda de la siguientes manera:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

"X.- Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Única, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las Leyes del Trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las Leyes del Trabajo, corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte, amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, y por último, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias". [42]

"Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir las leyes del trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general sobre todo contrato de trabajo".

De lo anterior, se desprende que a las Legislaturas de los Estados se les quita la facultad para poder expedir leyes en materia de trabajo, es decir, que con la mencionada reforma se origina la federalización de la legislación del trabajo en nuestro país.

En el año de 1929, en que se hizo la reforma de la fracción X del artículo 73 y del párrafo inicial del artículo 123 de nuestra Carta Magna, ya mencionados se formuló un proyecto de Código Federal del Trabajo, el cual fue redactado por una comisión formada por los juristas Enrique Delhu-

meau, Práxedes Balboa y Alfredo Iñarritu, y se le conoce como el Proyecto Por_{tes Gil}, en honor al entonces Presidente de La República. El artículo 3 del proyecto de referencia nos dice: "Estarán sujetos a las disposiciones del -- presente Código todos los trabajadores y los patrones, inclusive el Estado -- (la Nación, los Estados y los Municipios), cuando tengan el carácter de pa-- trón". El artículo en cuestión continúa con lo siguiente: "Se considera que -- el Estado asume este carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios -- que pueden ser desempeñados por particulares". (43)

Con lo anterior, se desprende que el propio Estado limita su res_{ponsabilidad} como patrón al hacer hincapié en que asumirá este papel solamen_{te} con aquellos trabajadores que se desempeñan en empresas o servicios que -- estén a su cargo, y que pueden ser desarrolladas por particulares; es decir, que no se encuentran dentro de las funciones públicas o administrativas del Estado, sino en las que Este actúa como cualquier empresario.

Este proyecto, fue objeto de numerosas críticas al ser discuti_{do} en el Congreso y la oposición que encontró entre las agrupaciones de tra_{bajadores}, hizo que fuera retirado.

6.- ACUERVO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO -- CIVIL

En el proyecto de Ley Federal del Trabajo de 1931, se discutió y aprobó el artículo 2° de dicho ordenamiento, que excluyó de su ámbito de -- aplicación, a los trabajadores del Estado, el precepto rezaba:

"Las relaciones entre el Estado y sus servidores, se regirán -- por las leyes del servicio civil que se expidan".

Después de casi tres años, se dió cumplimiento al artículo en -- comento, en cuanto a las relaciones entre el Estado y sus servidores, se -- iban a regular por las leyes del servicio civil, al expedirse en 1934 el -- acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil.

Respecto a dicho acuerdo, el entonces Presidente Abelardo L. -- Rodríguez, manifestó su abdicación a remover a los empleados y funcionarios, garantizándoles hasta el último día de su mandato, que no podrían ser removi -- dos de sus puestos sin justa causa, debidamente comprobada ante las comisio -- nes del servicio civil.

Este acuerdo, no tuvo aplicatoriedad general, sólo amparó a los que desempeñaban empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecuti -- vo de la Unión, siempre que no tengan el carácter de militares, se excluyó -- también según su artículo segundo a:

I.- Los secretarios de despacho, los jefes del departamento ad -- ministrativo, al Procurador General de la República, al Procurador de Justi -- cia del Distrito Federal y al Tesorero de la Nación.

II.- Los funcionarios que por ministerio de ley, los deben subs -- tituir en sus faltas.

III.- Los Subsecretarios de Estados, Oficiales Mayores de las -

Secretaría y departamentos administrativos, Secretarios Generales, Directores, Jefes de Departamento de cada dependencia y Jefes de Oficina o Servicios de análoga categoría.

IV.- Los funcionarios y los empleados cuya remoción esté determinada por disposiciones especiales.

V.- Los empleados que presten sus servicios accidentalmente con carácter de supernumerarios.

VI.- Las personas que prestan sus servicios mediante contrato.

VII.- Los Secretarios Particulares, empleados de los Secretarios Particulares, ayudantes, choferes y servidumbre directamente al servicio de los funcionarios comprendidos en las fracciones I, II, III, de este artículo y el personal dedicado a servicios confidenciales. (44)

Este acuerdo, tuvo una vigencia sumamente breve, del 12 de abril al 31 de noviembre de 1934.

7.- ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN. 1938

El día 5 de diciembre de 1938, se publicó en el Diario Oficial, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. La denominación misma del conjunto de normas que regulan las relaciones de tra-

bajo entre el Estado y sus servicios, fue objeto de censuras, análisis y explicaciones desde la discusión del proyecto del Estatuto.

La exposición de motivos del Estatuto posa revista al cuadro de los derechos garantizados hasta entonces, a los trabajadores particulares, y concluye que no hay razón alguna para negárseles a los servidores del Estado. No hace, en suma, sino reconocer los principios acogidos y a la sazón -- por las leyes o asentados por la doctrina, nacional o extranjera. Así, lo -- primero que establece, es que los empleados de la Administración Pública tie ne carácter de ASALARIADOS, porque constituyendo un factor en la producción -- de la riqueza social, no tienen más patrimonio que su capacidad de trabajo.

(45)

Consigna la exposición de motivos que hasta la fecha, el servidor público ha carecido por completo del mínimo de derechos que el trabajador industrial ha logrado conquistar a través de intensas luchas, y que le -- permiten conservar su capacidad de trabajo, y hace notar al respecto que tal desigualdad no se justifica, por los caracteres diferentes que existen entre el fin especulativo de la empresa privada y la función reguladora del Estado, ya que tampoco el empleado público puede ser víctima de injusticias por parte de sus jefes, con maltratos y ceses arbitrarios.

Establece también la exposición, que el empleado público debe -- ser protegido al restringir la ilimitada libertad del Estado. Enumera des -- pués los derechos necesarios para la conservación y desarrollo de la persona lidad física, económica y moral de todo hombre asalariado, con la tendencia de reconocerlos al empleado público. A continuación, analiza el desarrollo --

del plan del Estatuto, explicando porque reconoce la organización sindical - de los trabajadores del Estado, ya que éste, por medio de la Constitución Política de la República, ha reconocido la organización de los trabajadores como categoría jurídica y, por tanto, el empleado público requiere como necesidad orgánica de su clase, la agrupación sindical, la reglamentación del trabajo como consecuencia de lo anterior y, el derecho de huelga, con las específicas modalidades que impone la realidad gubernamental.

Esta ley en su artículo 4º, preceptúa: "Para los trabajadores de esta ley, los trabajadores federales se dividirán en dos grandes grupos:

- I.- Trabajadores de base y
- II.- Trabajadores de confianza".

Posteriormente, enumera quiénes tienen el carácter de trabajadores de confianza, y para finalizar, el artículo 5º del Estatuto, que dice: - "Esta ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; los empleados de confianza, no quedan comprendidos en -- aquella". (46)

En consecuencia, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, están desprotegidos tanto en la legislación laboral como del propio Estatuto, al no ser comprendidos dentro de su ámbito de regulación.

8.- ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN DE 1941

Esímera vida tuvo el Estatuto de 1938, fue substituído por el - Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de fecha 4 de abril de 1941, y que estuvo vigente hasta el año de 1963, en que fue -- abrogado por la actual Ley Federal del Trabajo Burocrático.

En la exposición de motivos, se reitera que el espíritu que ani - ma al Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, es el de la Revo - lución, que tiende a proteger los intereses elementales de los grupos socia - les antes desamparados y que, en consecuencia, el Gobierno considera justo - el mantenimiento de los principios tutelares en que se inspira la ley. Que - es urgente adoptar una fórmula mixta que tenga amplitud bastante y respecto a la inamovilidad de los empleos públicos, estos es, precisar cuáles son de confianza y cuáles de base, que tal fórmula debe permitir combinar las venta - jas del sistema enumerativo con las de una definición general, que la forma - ción de escalafones en la ley derogada es oscura y ha engendrado en la prác - tica, multitud de problemas que es preciso evitar, mediante la clara redac - ción de las normas relativas, aprovechando la experiencia de dos años de vi - gencia del ordenamiento derogado; que el criterio para el ascenso debe ser - el de mayor competencia, sólo en igualdad de esta primera condición, admitir como factor determinante el de antigüedad. Que es pertinente limitar que los sindicatos federales que constituyen la Federación de Trabajadores, se adhie - ran a organizaciones campesinas u obreras, por cuanto a que la prudencia -- aconseja dejar establecido que no existe identidad de intereses entre esas - diversas agrupaciones; que en materia de huelga por la peculiar naturaleza -

de las funciones que desempeñan los empleados públicos, no debe llegarse a la suspensión de labores ni una calificación previa de la legalidad de esa actitud, que debe precisarse con absoluta claridad que el Tribunal de Arbitraje queda situado dentro de los Poderes de la Unión y finalmente, que deben forjarse reglas que permiten abreviar los procedimientos que deben normar los conflictos entre el Estado y sus servidores. (47)

Este Estatuto sólo aumentó el número de puesto de confianza y, consideró que los trabajadores que no ostenten tal categoría, serán de base y por ello inamovibles.

9.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Finalmente el 25 de diciembre de 1963, se publicó en el Diario Oficial la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Se incluyen en la ley nuevos organismos descentralizados, se amplía la enumeración de los puestos de confianza, y como novedad se reglamenta en un título especial, lo relativo al escalafón, dándose normas y definiciones para regular estas situaciones jurídicas; se da nueva denominación al Tribunal de Arbitraje, y se acortan los plazos para contestar demandas y en materia de caducidad y prescripción se reestructuran estas instituciones y se modifican los plazos.

El día 5 de diciembre de 1963, el Presidente López Mateos envía

el proyecto de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, a la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, y en oficio de remisión expone el Primer Mandatario: "Elevados a preceptos constitucionales los principios tutelares del trabajo de los servidores públicos, por la adición del apartado "B" al artículo 123, procede complementar este importante avance mediante la expedición de la ley que la reglamente". (48)

A lo largo de la existencia de esta ley, ha sufrido reformas, -- entre las más importantes, está la publicada en el Diario Oficial el 21 de febrero de 1983, ya que se modifica el artículo 5° de la misma, en donde habla de los trabajadores de confianza.

10.- MARCO JURIDICO DEL DERECHO BUROCRATICO

El artículo 123 de la Constitución de 1917, otorgó rango Constitucional a las disposiciones de Derecho Social protectoras de los trabajadores, al reconocer la desigualdad que existe entre éstos y sus patrones.

El texto original establecía las bases mínimas a que se sujetarían las leyes que sobre el trabajo expidieron el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos, etc.

"El adelanto" de mayor trascendencia en la legislación burocrática, que al mismo tiempo constituyó una de las más importantes reformas --

constitucionales, fue la que definió claramente el rango constitucional de las garantías sociales mínimas de los trabajadores públicos federales, fue el decreto del 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de ese mismo año, que adicionó el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al incluir su apartado "B", que establece las bases que deben regular las relaciones entre "los Poderes de la Unión, el 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 Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indígenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como de otros organismos descentralizados, similares a los anteriores, que tengan a su cargo función de servicios públicos". (49)

En las distintas fracciones de dicho apartado, se establece la jornada máxima de trabajo diurna, nocturna, los salarios y pago de horas extras, días de descanso y vacaciones, igualdad en el trabajo, condiciones de trabajo, derechos de escalafón, asociación y huelga. El 30 de noviembre de 1959, se publica la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ordenamiento que abrogó la Ley de Pensiones Cíviles de 30 de diciembre de 1949. (50) Su objetivo: fijar las bases sobre las cuales ha de organizarse la seguridad social de estos trabajadores. Las prestaciones previstas en la ley son: seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad; seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; seguro de vejez, invalidez y muerte; jubilación e indemnización global;

servicio de reeducación y readaptación de inválidos; servicios que eleven -- los niveles de vida del servidor público y de su familia; promociones que mejoren la preparación técnica y cultural, y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y su familia; créditos para la adquisición en propiedad de casas y terrenos para la construcción, reparación y ampliación de los mismos, destinados a la habitación familiar del servicio público; arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto y, préstamos hipotecarios y a corto plazo.

Los sujetos con derecho a las prestaciones del Instituto son: -- los trabajadores del servicio civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y, de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a dicho régimen; pensionistas de las entidades y organismos públicos. Así como los familiares, derechohabientes, -- tanto de los trabajadores como de los pensionistas.

Los conflictos individuales, colectivos o intergremiales de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y, los organismos descentralizados que enumera la ley y otros que se rijan por dichas disposiciones, deben someterse a la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. A excepción de los conflictos del poder Judicial de la Federación y sus trabajadores, los que son resueltos -- por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal al servicio exterior de conformidad con la fracción XIII, -- del citado apartado, se rijan de acuerdo con sus propios ordenamientos.

En cuanto a las disposiciones relativas a los trabajadores de confianza, se encuentran señaladas en la fracción XIV, del apartado en comento, mismas que posteriormente serán revisadas.

A efecto de reglamentar el apartado "B" del artículo 123, el 28 de diciembre de 1963, se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y esta ley abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial el 17 de abril de 1941. (51)

Los burocratas se rigen también por la Ley en favor de los veteranos de la revolución como servidores del Estado, por la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, por el Acuerdo Presidencial que establece la semana laboral de cinco días, de duración para los trabajadores de las Secretarías, Departamentos de Estado, Dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento, por los catálogos de puestos y tabulador de sueldos emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, de aplicación específica en cada organismo, por el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal. Asimismo, el artículo 11 de la ley burocrática nos dice que en forma supletoria y en su orden son aplicables a los servidores públicos... "La Ley Federal de Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes de orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y equidad".

11.- ¿PARA QUE LA ESCISION DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL EV -
DOS APARTADOS?

Casi al finalizar el desarrollo del t6pico anterior, hicimos referencia a la adici6n que sufri6 el articulo 123 Constitucional. A la saz6n consideramos pertinente transcribir un breve p6rrafo del debate correspon -- diente a la creaci6n del apartado "B".

"Esta actitud del Ejecutivo, responde a un anhelo de la clase - trabajadora, que ha sido expresado en muchas ocasiones y conforme al cual debe considerarse el articulo 123 vigente como una conquista hist6rica de la - Revoluci6n Mexicana que no debe ser motivo de modificaciones ni esenciales - ni literales de ninguna naturaleza". [52]

La iniciativa mantiene la contradicci6n de los Gobiernos Mexica nos, el plantear por una parte el respeto al articulo 123, como hemos resal tado en el p6rrafo que antecede; y por otra, desconocer el esp6ritu unitario de una norma de rango Constitucional, respecto de la clase trabajadora al escindirla jur6dicamente bajo dos apartados que regulan a diversos "niveles" - de trabajadores.

Una cosa es que el Estado no persiga fines de lucro, ello no implica que no generen los servicios que 6ste preste movilidad econ6mica. Razo namiento que tampoco justifica que se le niegue el car6cter de trabajador 2 servidor p6blico, esto es, sujeto de reivindicaci6n.

La divisi6n en dos apartados de los trabajadores, provoca no s6

lo confusiones sino dispendio económico en cuanto a seguridad social se refiere, y al establecimiento de miniestructuras dentro de una macroestructura, de clases dentro de una clase genérica: trabajador. Con esta situación - la problemática de los trabajadores de confianza se agiganta, y ello nos motiva a pensar que estamos frente a un fraude a la ley, para exonerarse del cumplimiento de normas protectoras para la clase que vende su fuerza de trabajo, para cubrir sus necesidades vitales.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Cfr. Esquivel Obregón, Toribio. "Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano". Edit. Folio. México, 1937. Pág. 67.
- (2) Idem.
- (3) Cfr. Bazarte Cerdán, Willebaldo. "Revista Jurídica Veracruzana". Tomo XVI. No. 1. Jalapa, Ver., 1965. Pág. 78.
- (4) Idem. Pág. 67.
- (5) Loc. Cit.
- (6) Cfr. Castorena, Jesús. "Manual de Derecho Obrero". Edit. Juris. Méx. - Edición 1942. Pág. 42.
- (7) Bazarte Cerdán, Willebaldo. Op. Cit. Pág. 87.
- (8) Cueva, Mario de la. Citado por Castorena J. Op. Cit. Pág. 90.
- (9) Cfr. Esquivel Obregón, Toribio. Op. Cit. Pág. 83.
- (10) Cfr. Bazarte Cerdán, Willebaldo. Op. Cit. Pág. 59.
- (11) Idem.
- (12) Idem. Pág. 61.
- (13) Idem.
- (14) Idem.
- (15) Idem. Pág. 62.
- (16) Idem.
- (17) Idem. Pág. 63.
- (18) Idem.
- (19) Idem.
- (20) Idem.
- (21) Idem.
- (22) Idem. Pág. 68.

- (23) *Idem*. Pág. 72.
- (24) Esquivel Obregón, Toribio. *Op. Cit.* Pág. 85.
- (25) Zarco, Francisco. "Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)". Ed. Colegio de México. México, 1956. Pág. 470 y ss.
- (26) "Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917". Tomo I México, 1922. Pág. 99.
- (27) *Idem*. Pág. 110.
- (28) *Idem*.
- (29) *Idem*. Pág. 410.
- (30) *Idem*.
- (31) Dublán, Manuel y otro. "Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas después de la Independencia de la República". Edic. Oficial. México, 1876. Pág. 55.
- (32) *Cfr.* *Idem*.
- (33) *Cfr.* *Idem*.
- (34) *Cfr.* *Idem*. Pág. 67.
- (35) *Cfr.* *Idem*. Pág. 73.
- (36) *Cfr.* *Idem*.
- (37) *Cfr.* *Idem*. Pág. 80.
- (38) *Cfr.* *Idem*.
- (39) *Cfr.* *Idem*. Pág. 97.
- (40) *Cfr.* *Idem*.
- (41) Bazarte Cerdán, Willebaldo. *Op. Cit.* Pág. 80.
- (42) *Idem*.
- (43) *Idem*. Pág. 82.
- (44) *Cfr.* "Esquema Histórico de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado". Edic. Talleres de la F.S.T.S.E. México, 1976.

Pág. 35.

(45) Cfr. *Idem*. Pág. 36.

(46) *Idem*. Pág. 38.

(47) Cfr. *Idem*. Pág. 40.

(48) *Idem*.

(49) Trueba Urbina, A. y otro. "Legislación Burocrática". Edit. Porrúa, S.A.
Pág. 21.

(50) "Reseña Laboral Segunda Epoca". Vol. 3 No. 2. marzo-abril de 1979. Pu-
blicación semestral de la S.T.P.S. Pág. 30.

(51) Trueba Urbina, Alberto y otro. "Legislación Burocrática" Pág. 68.

(52) "Diario de los Debates del Congreso Constituyente" Pág. 607.

CAPITULO II

LA FUNCIÓN PÚBLICA Y EL TRABAJADOR FEDERAL DE CONFIANZA

Todo organismo administrativo requiere para su feliz desenvolvimiento, un conjunto de individuos a su servicio que facilite el poder administrativo, el cumplimiento de las múltiples actividades que deben realizarse para lograr sus fines.

Actualmente, la función pública se ejerce en representación de la colectividad, y las atribuciones del Estado han crecido en forma tal, que han traído como consecuencia el desarrollo y la complejidad del aparato administrativo.

Ello exige una selección cuidadosa del personal que tendrá a su cargo la realización de los fines perseguidos por el Estado. Por ende, la función pública va a estar dada por esa serie de derechos y obligaciones, de los que necesariamente han de nacer las relaciones entre el Estado y su personal humano, que se liga a éste, en forma voluntaria para ejercer de manera permanente una labor.

Por esta razón es importante caracterizar la naturaleza jurídica de la relación que existe entre el llamado genéricamente servidor público y el Estado, pues de ella depende que sea una u otra su situación, derechos, deberes, así como la medida de los derechos y obligaciones que el Estado tiene ante sus servidores.

1.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Cuestión controvertida es la referente a determinar cuál es la naturaleza jurídica que liga a los servidores públicos, que sirven profesionalmente al Estado, al ingresar a su servicio y coadyuvar en el ejercicio de la función pública.

Brevemente he de referirme, en principio a las teorías civilistas o Derecho Privado, después a los de derecho público, para finalmente -- plantear nuestra posición.

A).- Teorías de Derecho Privado

La influencia de este Derecho se ve reflejada en las teorías -- que sustentan que la relación entre el empleado público y el Estado tiene -- origen contractual.

Se dice que en la relación del empleo se presentan todas las -- circunstancias que le son inherentes a los contratos :

1.- Existe el consensu de voluntades. Expresado voluntariamente y como requisito esencial del acto jurídico. Asimismo, existe el objeto y -- las formalidades.

Dentro de estas mismas teorías, existen discrepancias al intentar encuadrar con qué tipo de contrato, se asemeja la figura contractual del empleo.

Existe la tesis que sostiene que, se trata de un contrato de -- arrendamiento de servicios, en el cual el empleado público se obliga a prestar sus servicios y el Estado se compromete a retribuirselos. Otra posición es la que se trata de asimilar la función pública con un mandato. Esto es, el Estado, encarga a una persona física el ejecutar en su nombre determinadas -- funciones de carácter público. (1)

Los ataques a estas teorías son fundamentalmente en el sentido -- de que entre el Estado y sus servidores, las relaciones son de la competen-- cia del Derecho Público. "El progreso del Derecho Administrativo es su plena liberación del Derecho Privado, y la elaboración de sus propias teorías, opi-- niones, tesis, principios y consecuencias administrativas, siempre en rela-- ción con su orden jurídico que se apoye no en el interés privado, sino en -- los ineludibles mandatos de orden público, utilidad pública o interés gene-- ral". (2)

B) TEORIAS DE DERECHO PUBLICO

Estas corrientes doctrinarias se fundan en principios en donde predomina el interés público, como lo es que la actividad estatal es de or-- den público regida por disciplinas de ese rango como es el Derecho Constitu-- cional y el Derecho Administrativo; o bien, que el Estado debe cumplir con -- elevados fines. "La acción para estos elevados propósito sociales, obliga a la creación de un estricto régimen de derecho público, que asegure las exi-- gencias de los servicios públicos al mismo tiempo que regule y proteja a los servidores del Estado". (3)

Bien, dentro de esta corriente existen diversas opiniones para conceptualizar la relación que nos ocupa:

- "- Las que sostienen que es un acto unilateral del Estado,
- Las que sostienen que es un acto contractual, y
- Las que lo consideran como un acto condición."

La posición que afirma que es acto unilateral del Estado, asegura que la relación de servicio prescinde de la voluntad del servidor público, puesto que es una obligación impuesta por el poder público. Nuestro país al otorgar como garantía constitucional la libertad de trabajo en su artículo 5º, establece su propia limitante al especificar en forma taxativa -- qué clase de servicios públicos son obligatorios. (4)

La tesis que asegura que la relación pública es de origen contractual, en donde vamos a encontrar la voluntad estatal y la del servidor público. Independiente de que no estén colocados en un plano de igualdad jurídica, ni que la función pública, no se trate de bienes que están en el comercio. Dentro de esta misma corriente, tenemos los contratos de adhesión.

Esta posición no ha sido aceptada entre otros razonamientos por que atenta contra los principios de la teoría del contrato, por que el contrato no origina situaciones jurídicas individuales; por que al contrato se le considera como fuente del derecho civil, mediante el cual las partes fijan la extensión y modalidades de las obligaciones contractuales. (5)

La posición que afirma que se trata de un acto unión, sostiene

que el acto condición deriva de la voluntad estatal y del servidor público - nombrado, y por el efecto jurídico que produce; que "es el de condicionar la aplicación a un caso individual del particular (que ingresa al servicio), de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público". (6)

C) NUESTRA POSICION

Se ha discutido mucho respecto del binomio Estado-Patrón-Trabajador al servicio del Estado. Este sí es patrón en virtud de que para lograr sus metas, planes, propósitos, etc., utiliza y explota a sus trabajadores como cualquier empresa. El patrón puede ser una persona física o moral, como lo es en este caso el Estado, y es el que utiliza la fuerza de trabajo de otro que es el trabajador que siempre será una persona física.

Ahora bien, esta relación laboral no es nueva, se da desde el original artículo 123 y así lo expone el Lic. Trueba Urbina: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores, en nuestro país dejaron de ser administrativos a partir del día primero de mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y, específicamente, de los empleados públicos y privados". (7)

Nosotros, siguiendo el pensamiento antes expuesto, consideramos que la relación jurídica entre el Estado-Patrón y sus trabajadores; es una relación de derecho laboral, por el hecho de que su regulación la encontramos

inserta en el artículo 123 Constitucional, por ende, estos trabajadores son objeto de protección y reivindicación.

Por lo tanto, si existe una norma constitucional que reglamenta el trabajo, no es posible conceptualarla como derecho administrativo, pues su origen es laboral; y por ello, los trabajadores públicos son titulares de de rechos sociales.

Y aún más, este mismo autor al exponer su teoría integral del de recho del trabajo, nos dice:

1o.- La teoría integral divulga el contenido del artículo 123, cuya grandiosidad insuperada hasta hoy, identifica el derecho del trabajo -- con el derecho social, siendo que el primero parte de éste. En consecuencia, nuestro derecho del trabajo no es derecho público ni derecho privado.

2a.- Nuestro derecho del trabajo, a partir del primero de mayo de 1917 es el Estatuto proteccionista y reivindicador del trabajador, no por fuerza expansiva, sino por mandato constitucional que comprende: a los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, burócratas, agentes comerciales, médicos, abogados, artistas, deportistas, toreros, técnicos, ingenie ros, etc., a todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante remu neración.

Abarca a toda clase de trabajadores, a los llamados "subordina- dos y dependientes" y a los autónomos. Los contratos de prestación de servicios del Código Civil, así como las relaciones personales entre factores y -

dependiente, comisionistas y comitentes, etc., del Código de Comercio son -
 contratos de trabajo. La nueva Ley Federal del Trabajo reglamenta activida-
 des laborales de los que no se ocupaba la ley anterior.

En virtud de que el trabajo presentado se refiere específicamente
 a los trabajadores federales que sean de confianza, es menester que me refe
 riera a ellos respecto a este punto. Desde ahora, manifiesto que nosotros sí
 los consideramos trabajadores, pero ¿cuál es la situación de éstos?

Consideramos que la situación legal de los trabajadores de con-
 fianza de la Federación es "sui generis", ya que por un lado, según la frac-
 ción XIV del artículo 123 Constitucional apartado "B", gozan de las medidas
 de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, por lo tanto
 su relación de Estado-Patrón, es de origen laboral, como el de los demás
 trabajadores públicos, y por lo mismo son válidos, para éstos los razonamiento
 tos antes expuesto; pero ilógicamente no se les aplica la ley reglamentaria
 del precepto constitucional, situación que más adelante abordaré, puesto que
 por disposición expresa del artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores
 al Servicio del Estado, se les excluye de la misma y tampoco se les crea un
 ordenamiento que específicamente les regule; ni se les puede aplicar la Ley
 Federal del Trabajo, toda vez que existe una ley reglamentaria del apartado
 "B".

Se me antoja pensar que la regulación del trabajador de confianza
 de la Federación, se le encargaron al cómico nacional conocido como "Can-
 tintflas", "pues como quién dice "chato" eres trabajador de confianza, por --
 eso te incluyo en la ley, pero como te tengo desconfianza, porque no pagaste

la fianza te protejo, pero "nomás" tantito y cuando ya "agarres" más confian_za "pos juémonos" "pa" la calle por confianzudo". *

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Cfr. Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo" Edit. Porrúa, S.A. -- México, 1974. Pág. 392.
- (2) Idem. Pág. 394.
- (3) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo" Edit. Porrúa, S.A. México, 1982. Pág. 182.
- (4) Idem. Pág. 31.
- (5) Idem.
- (6) Idem. Pág. 34.
- (7) Trueba Urbina, Alberto. "Nuevo Derecho del Trabajo". Edit. Porrúa, S.A. México, 1975. Pág. 175.

CAPITULO III

LA FUNCION PUBLICA Y EL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO

Va en otro lugar, hemos comentado que el Estado tiene una serie de programas, objetivos, planes, etc., que cumplir por mandato del pueblo; - que requiere satisfacer necesidades en todos los órdenes. Y para poder lograrlo es menester que personas físicas debidamente capacitadas asuman las - riendas de la Administración Pública.

El autor Serra Rojas, nos dice que la función pública va a estar conformada por derechos y obligaciones y situaciones que se van a dar -- entre el Estado y sus trabajadores. (1)

Dentro de nuestra tradición jurídica, nuestro país está conformado como un Estado Federal, en donde la soberanía tiene como titular único al pueblo, el ejercicio de esta soberanía se da en dos planos distintos: nacional e internacional; a través de los poderes federales, y en la esfera -- local por conducto de los diversos poderes estatales cuya jurisdicción se -- restringe a un territorio específico. Pues bien, el Poder Ejecutivo Federal realiza su actividad a través del gobierno y de la administración pública, - en la cual se encuentra desarrollándose la función pública que va a cobrar - vida a través de esas personas físicas que van a aportar su potencial físico -- y/o mental, para la consecución de las tareas estatales.

1.- IMPRECISION TERMINOLOGICA

La denominación para este ejército de personas físicas que se encargan de las funciones públicas no es homogéneo. Los diferentes ordenamientos legales utilizan entre otros vocablos el de funcionarios, empleados, servidores públicos. Y en no pocas ocasiones se manejan tales conceptos como sinónimos. Amén de que no existe una definición, ni diferenciación unánime de los mismos.

La confusión terminológica en nuestra legislación positiva vuelve caótica la situación. Pues así tenemos que en la Constitución General de la República, se hace referencia a funcionarios, empleados superiores y servidores públicos, sin que exista diferenciación alguna:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad para:

XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I...

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho..., remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión...

IV.- Nombrar, con la aprobación del Senado, a los coroneles... y a los empleados superiores de Hacienda".

En el título cuarto correspondiente a los servidores públicos, encontramos lo siguiente:

"Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que atañe este título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo..."

En el mismo artículo, en el cuarto párrafo, encontramos: "... y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos..."

En el precepto 109 Constitucional, se refiere al término: servidores públicos, tanto en la fracción I, II y III primer y tercer párrafo.

También el artículo 110, en su párrafo tercero, habla de los servidores públicos: "las sanciones consistirán en la destitución del servidor público..."

Por su parte, el artículo 111, en su octavo párrafo utiliza la aceptación servidor público...". Este término vuelve a ser usado en la redacción del artículo 112, primero y segundo párrafos. Así como en los artículos 113 y 114, tanto el primer párrafo de ambos como en el segundo de este último.

El artículo 128 reza: "Todo funcionario público sin excepción -

alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

Bien, la "clasificación" que podríamos sacar de esta somera revisión de algunos preceptos constitucionales, sería:

- 1) Empleados superiores,
- 2) Empleados,
- 3) Servidores públicos, y
- 4) Funcionarios.

Inmediatamente, nos preguntamos ¿cómo reconozco quién asume el papel de empleado superior, empleado, servidor público o funcionario?

Actualmente, no existe en la Constitución ninguna orientación - que nos permita hacer una diferenciación.

En virtud de que la Constitución no define los términos a los que hemos hecho referencia, veamos si alguna otra disposición o ley reglamentaria contempla el alcance o diferenciación terminológica.

En la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 36, se habla de dos acepciones, pero sin definir las: "Artículo 36.- Cuando algún funcionario o empleado perteneciente...", en el artículo 46, encontramos: "los funcionarios y demás personal de las entidades..."

En la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, encontra

mos que en diversos preceptos legales se alude a los servidores públicos. -- Artículo 4º (91-A, 92). Así como a los funcionarios, empleados y trabajadores (Art. 5º y 87).

La Ley en favor de los Veteranos de la Revolución como Servidores del Estado, se refiere a los funcionarios (Art. 1º).

En la Legislación Federal del Trabajo Burocrático, volvemos a toparnos con los términos funcionario (Arts. 5, 12, 19, 113 fracción II, inciso c), empleados 8, 111 fracción I, 155), servidores (Art. 152).

Quizá si seguimos revisando más ordenamiento legales, tendríamos una lista bastante considerable de disposiciones que hablan de la denominación del personal que realiza tareas en la Administración Pública, pero -- que no proporcionan el concepto de que corresponde a cada término.

2.- HACIA UN INTENTO DE DIFERENCIACION TERMINOLOGICA

Anteriormente, el artículo 108 Constitucional, enumeraba a los "altos funcionarios". Actualmente, ni en la Constitución ni en otras disposiciones reglamentarias existe dicha expresión, subsistiendo, como vimos en el tópico precedente los términos funcionario, empleado, servidor público, etc.

Esta profusión terminológica no ha escapado a una serie de criterios doctrinales tendientes a fijar los alcances que cada denominación debe tener, y es así como Gabino Fraga los enuncia así: (2)

1.- Por la permanencia en el empleo.- Los funcionarios se designan por tiempo determinado los empleados son permanentes.

2.- Por la retribución.- El funcionario puede no percibir salario, situación que no sucede jamás con el empleado.

3.- Por el tipo de vinculación con el Estado.- El funcionario -- mantiene una relación de derecho público; el empleado de derecho privado.

4.- Por los poderes conferidos.- El funcionario decide y ordena. El empleado ejecuta.

5.- Por el origen de sus facultades.- Al funcionario se le otorgan por la Constitución o por ley. Al empleado a través de los reglamentos o bien le son delegados.

6.- Por el carácter con que se ostentan.- El Funcionario tiene carácter representativo del Estado. El empleado sólo auxilia al funcionario. Este criterio es sostenido por Gabino Fraga (3), sin embargo, Andrés Serra - Rojas, al referirse a las seis tesis que intentan diferenciar las multitudinarias denominaciones, afirma que "todas estas doctrinas han sido objetadas y no tienen apoyo en nuestra legislación administrativa". (4)

3.- NUESTRA POSICIÓN

Consideramos que si es menester conocer cuáles son los rasgos característicos de los llamados servidores públicos, funcionarios y empleados. Para estar en posibilidad de saber si todos los funcionarios, empleados o servidores públicos son iguales, o existen diferencias entre ellos, y el problema es sólo semántico.

Bien, en primer término recordemos que el título cuarto de nuestra Carta Constitucional, se titula: "De las responsabilidades de los servidores públicos". Sin embargo, ya hemos apuntado que los preceptos que contiene el título cuarto, no sólo habla de éstos, sino también de los funcionarios y empleados. En este orden de ideas, podemos decir que la denominación genérica es: servidor público. Y los específicos, funcionarios y empleado. Surgen nuevas interrogantes: ¿Todos los funcionarios y empleados ocupan idéntico sitio en la Administración Pública?. ¿Es igual ser funcionario o ser empleado?. Trataremos de demostrar que el término, funcionario, puede ser aplicable a más de una categoría de servidores públicos.

De la lectura del artículo 110 Constitucional -vigente en 1982- en relación con la también entonces aplicable Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, en su artículo 2º, nos encontramos, aunque no definían, quiénes eran los altos funcionarios. Veamos.

'Artículo 110 Constitucional, - No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales...'

Artículo 2° de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación: "Para los efectos de esta ley, se conceptúan como altos funcionarios de la Federación, al Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República".

En la legislación actual, ya no existe el término alto funcionario pero, como ya lo vimos, el artículo 108 habla de funcionarios y empleados. Aunque mucho se ha dicho que no existe diferencia jurídica en tal clasificación (5), nos permitimos disentir de tal aseveración ya que, por ejemplo al juicio de carácter político que la legislación vigente, en materia de responsabilidades de los servidores públicos establece para quienes tienen responsabilidad con el despacho de "intereses públicos fundamentales de su buen desempeño" (6), no está dirigido a todos los servidores públicos, sino a -- unos en especial, a los que enumera el artículo 110 Constitucional, que curiosamente menciona a todos los "altos funcionarios" de la Federación a que se refería la abrogada Ley de Responsabilidades. Estos "servidores públicos" desempeñan funciones de diversa trascendencia nacional de un jefe de oficina o jefe de departamento de cualquier Secretaría de Estado, organismo público descentralizado, fideicomiso público o de ...

El artículo 1928 del Código Civil vigente para el Distrito Federal ¿a qué tipo de funcionarios se referirá para responder subsidiariamente por ellos? ¿A los llamados en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados? ¿O a el servidor público que sea afianzadamente nues--

tra área de trabajo, o al que dirige y coordina al Departamento de Personal de cualquier ente público?.

Creo es necesario tratemos de establecer algunas notas distintivas entre uno y otro.

Para tal efecto, el tratadista Serra Rojas, hace esta distinción "El funcionario público se caracteriza: por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo..." (7)

"El concepto de funcionario alude: (8)

- 1.- Una designación legal,
- 2.- El carácter de permanencia,
- 3.- El ejercicio de la función pública que le da poderes propios, y
- 4.- Su carácter representativo".

En cuanto hace al concepto de empleado, el mismo autor afirma - "En cambio el empleado aparece como un mero ejecutor, sin facultades determinadas o que se ejercen por delegación o reglamentariamente. (9)

Al analizar y retomar lo antes expuesto, creemos es tiempo de establecer las siguientes diferencias entre un término y otro. Sin pretensión de que son las únicas o las correctas:

"Funcionario Público" es aquel servidor público que se distin-

que por que:

- 1.- Su función está determinada en la ley;
- 2.- Tiene poderes propios en razón a la función que desempeña;
- 3.- En razón a su función sus actos trascienden como voluntad - y acción del Estado;
- 4.- Por lo anterior, participa en la formación de la voluntad - pública; y
- 5.- Por ello tiene representatividad ante el pueblo.

La distinción con el "empleado público", la vamos a establecer a contrario sensu, respecto de las características con articulación específicas para el funcionario público.

"Empleado público" es el trabajador al servicio del Estado que carece de:

- 1.- Funciones determinadas en la ley, pues éstas le son fijadas ya sea por el Jefe inmediato superior o por manuales de funciones.
- 2.- Poderes propios, en razón a sus funciones.
- 3.- Facultades que le permitan que su voluntad y acción trasciendan como voluntad y acción del Estado.
- 4.- Participación en la formación de la función pública. Ello - como consecuencia de la falta de facultades a que hemos hecho referencia en el punto anterior.

5.- Representatividad ante el pueblo. En virtud de que no tiene ni *imperium*, ni participa en la formación de la voluntad pública.

Con la omisión del término "altos funcionarios" en la Constitución, no se ha proscrito por ello, esa "graduación" que se da en la vida -- práctica de los servidores públicos, en cuanto hace a la importancia de sus funciones que incluso afecta a cada servidor público en su posición laboral, en el sentido más amplio del vocablo. Situación que se ve reflejada también en la clasificación legal de quién es servidor público de confianza y si realmente ésta se da en el mismo "grado" para todos los servidores públicos, a que alude el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Esto es, el Secretario de Educación Pública; su Director General de Información y Relaciones Públicas; y su Jefe de la Oficina de Reclutamiento y Selección de Personal, desempeñan las tres funciones de confianza, según preceptos antes invocado, ipero realmente estas funciones de confianza son de la misma envergadura?.

Recordamos que en la clase de "Garantías y Amparo", al hablar de la igualdad jurídica, aprendemos el "principio aristotélico que enseña -- "tratar igualmente a los iguales y desigualmente a los desiguales", el cual, proyectado hacia la vida de las sociedades humanas, genera la justicia social. [10]

Entendemos que la igualdad, desde el punto de vista jurídico implica "la posibilidad o capacidad que tiene una persona de adquirir los mis-

mos derechos y las mismas obligaciones de que es titular todo sujeto que se encuentre en una determinada situación abstracta legalmente establecida. Por consiguiente, la igualdad se refiere a la calidad o naturaleza de los derechos y obligaciones propios de un estado jurídico específico". (11)

Colegimos, por ende, que considerar a todas las personas a que hace referencia el artículo 5° de la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, como de confianza en el mismo "grado" y excluir los así de todos los beneficios que otorga dicho ordenamiento, es erróneo, - pues los "grados" de confianza en el servicio prestado, son diferentes, y -- por tanto, originan derechos y obligaciones distintos. Es injusto que la ley trate como iguales a desiguales.

En otra parte, volveremos a este criterio mismo que ampliaremos. En el entendido de que este trabajo se refiere a aquellos servidores públicos llamados indistintamente, servidores públicos o trabajadores al servicio del Estado.

Es tal el bodrio, que en el sector paraestatal los trabajadores pueden estar sujetos, ya sea por el apartado "A" o por el "B" del artículo - 123 Constitucional. Y en no pocas ocasiones, una parte del personal está regido por un apartado y la otra por el otro.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Cfr. Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 353.
- (2) Cfr. Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 129-130.
- (3) Idem. Pág. 130.
- (4) Cfr. Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 363.
- (5) Idem. Pág. 158.
- (6) Artículo Sexto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- (7) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 361.
- (8) Idem.
- (9) Idem.
- (10) Burgoa O., Ignacio. "Las Garantías Individuales" Edit. Porrúa, S.A. Décimo séptima edición, 1983. Pág. 251.
- (11) Idem. Pág. 249-250.

CAPITULO IV

LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y EL TRABAJADORFEDERAL DE CONFIANZA

La Organización Internacional del Trabajo, surgió en un momento de crisis ideológica, como un intento de consolidar la libertad del hombre, según el concepto de justicia social que proclaman los trabajadores de Europa Occidental. La creación en 1919 de la OIT, marca la culminación de una serie de esfuerzos orientados a humanizar el mundo del trabajo.

1.- ANTECEDENTES DE LA OIT

Los primeros antecedentes en el proceso de internacionalización se encuentran en el siglo XIX. Fueron en primer término, algunas iniciativas privadas vinculadas con los nombres de Roberto Owen, Legrand, Sessmerdi, Blanqui, etc. (1)

Owen, pugna por mejorar las condiciones laborales de los países, y de modo especial, en la fundación de organizaciones obreras político-sociales como la "Asociación Internacional de Trabajadores (Londres 1864)", cuyos estatutos son redactados por Karl Marx y que se disolvió en 1876, tras la de Marxistas y Bakuninistas; la segunda internacional (París 1889), que rompe con el principio centralista de la OIT y a la tercera (inspirada por Lenin - Moscú 1919) y disuelta en 1943, antes de cuya fecha se había escindido la rama Trostkista Cuarta Internacional". (2)

Entrado el siglo XX, la evolución se concreta, por un lado en la celebración de numerosas conferencias y congresos (Baltimore, 1877; Rouboix, 1884; París, 1889, etc.), que culmina con la conferencia de Berlín (1890) en la que se discute a nivel internacional, los temas básicos de la legislación laboral de la época: trabajo de mujeres y de menores, descansos, jornada laboral, etc. Por otro lado, en la fundación en 1900, de la "Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores". La asociación, organismo privado, comprendió a hombres políticos, jefes industriales, especialistas en cuestiones sociales, etc., repartidos en secciones nacionales, y desarrolló, sobre todo, una considerable obra científica, de información y de estudio, mediante la creación de una Oficina Internacional del Trabajo con sede en Basilea. La Asociación también fomentó, mediante la acción correspondiente, frente a los diversos gobiernos, la formación de una legislación internacional y común del trabajo. Con arreglo al programa y las actividades de la Asociación, se celebraron los primeros tratados internacionales sobre temas del trabajo y se reunieron los primeros congresos oficiales, con el fin de universalizar el derecho del trabajo. Estas primeras tentativas, sin embargo, sólo dieron un resultado restringido. Se adoptaron (Berná, 1906) dos convenciones: una que prohibió el empleo de fósforo blanco en ciertas industrias, y otra que prohibió el trabajo nocturno de las mujeres. Las convenciones no tuvieron las características de las convenciones adoptadas posteriormente por la Conferencia Internacional del Trabajo, sino que eran tratados internacionales, llamados "abiertos". Otra conferencia internacional (Berná, 1913) preparó varios proyectos de tales convenciones, en favor de la protección de los menores y de las mujeres (prohibición del trabajo nocturno y limitación de la jornada a diez horas), pero éstos no llegaron a ratificarse a causa de la guerra de 1914. (3)

Terminada esta guerra, e impulsado por las exigencias obreras - exteriorizadas en los mencionados congresos sindicales, que se realizaron durante ésta, se creó por el Tratado de Versalles (parte XIII) la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), con sede en Ginebra. La acción de la OIT, se desarrolló durante todo el lapso entre la primera y segunda Guerra Mundial. Se eclipsó temporalmente durante ésta. Pero apenas cesaron las hostilidades, la evolución interrumpida, cobró nuevo impulso, esta vez, principalmente, gracias a la Carta de las Naciones Unidas, adoptada el 26 de junio de 1945 en San Francisco. Va en el curso de la guerra de 1939-1945, los gobiernos aliados habían concebido la idea de que nuevas instituciones internacionales debería asumir la tarea de eliminar las causas políticas, económicas y sociales de los conflictos bélicos, reconociendo que el progreso y la unificación del derecho del trabajo, en todas sus ramificaciones, podría ser uno de los medios más importantes para lograr ese fin. La Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.), a través de sus órganos (Asamblea General y Consejo Económico y Social), ha asumido un papel importante para realizar la cooperación económica y social internacional y supranacional, sin que por otro lado hayan disminuido las actividades de la O.I.T.

La creación de la O.I.T., se basó en una serie de consideraciones expuestas en el preámbulo del tratado; a) que la paz universal sólo puede fundarse sobre la justicia social; b) que "existen condiciones de trabajo que entrañan para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones", lo cual pone en peligro la paz universal; c) que "la no adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano es un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones". (4)

2.- OBJETIVOS DE LA O.I.T.

La organización Internacional del Trabajo, tiene gran importancia por sus fines orientados hacia la consecución de la justicia social en todo el mundo, mediante el objetivo de lograr unas relaciones laborales uniformes en los distintos países.

Este organismo internacional, se crea para la promoción de la justicia social y la paz en el mundo, la cual no puede darse sino se combate la injusticia, la miseria y las privaciones que engendran el descontento y amenazan la paz. Por ende, es menester mejorar las condiciones de trabajo, crear empleos, proteger a los menores, a los inválidos, ancianos, etc.

Estos propósitos los amplía la "Declaración de Filadelfia" del año de 1944, afirma nuevamente que "el trabajo no es una mercancía", que la libertad de expresión y de asociación es una condición indispensable de un progreso continuo, "que la pobreza, dondequiera exista, constituye un peligro para la prosperidad de todos" y que "la lucha contra la necesidad debe llevarse con una energía incansable en el seno de cada país y por un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual participan de los trabajadores y de los empleados, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos". (5)

La organización cuenta con los más importantes instrumentos para la atención de esos objetivos: uno jurídico: la adopción de convenios y recomendaciones y otro técnico, los programas de asistencia a los países y entidades que la requieren. Sólo a los primeros hemos de referirnos al tra-

tar las funciones de la Conferencia Internacional del Trabajo.

3.- SU ESTRUCTURA

La característica más sobresaliente en la organización de la O.I.T. es, indudablemente, su estructura tripartita, la cual prevalece en todos los organismos: la Conferencia Internacional, la Oficina Internacional y el Consejo de Administración, como así también en las diversas comisiones -- constituidas por la Organización. La O.I.T., es el único organismo internacional que tiene esa estructura tripartita, y se ha visto en ella la causa principal de su éxito. Aunque los representantes gubernativos muchas veces -- deben actuar como medidores o árbitros entre los intereses opuestos de los -- grupos de los empleadores y trabajadores, la discusión en el plano tripartito, hace posible que se ventilen y confronten todos los puntos de vista y -- que aumente la comprensión mutua". (6)

Dos de los órganos de la O.I.T., son de carácter administrativo: la Oficina Internacional del Trabajo, que es un órgano ejecutivo; y el Consejo de Administración, que es un ente de dirección. La Conferencia Internacional del Trabajo (7) es el órgano deliberante y resolutorio. Pasemos a reseñar someramente su conformación y funciones.

Conferencia Internacional del Trabajo. -- Es el órgano supremo, -- ya que la representación universal, anón de que es la encargada de "legis -- iar" y es quien toma las decisiones sobre la política general de la organiza -- ción, se integra por cuatro representantes de cada Estado miembro: dos son --

delegados gubernativos, y los dos restantes representan: respectivamente, - uno a los empresarios y otro a los trabajadores. (8)

Cada delegado tiene derecho de votar individualmente. En caso de no existir designación de delegado del trabajo o del capital de algún Estado, el que asista no tendrá más derecho que el de voz. Forman parte de la conferencia "asesores técnicos" cuya designación es anual, (ello en razón a que ese es el período en que se reúne la Conferencia) (9) en función al tipo de problemática a deliberar en cada conferencia.

Entre otras funciones tiene las de fijar las políticas del organismo; adoptar los convenios y recomendaciones; aprobar el presupuesto de la organización; controlar la acción del Consejo de Administración y del Director de la O.I.T.

La conferencia tiene el derecho de decidir el cambio de sede de la organización y elige, además a los miembros del Consejo de Administración, excluidos los que designan los diez países de mayor importancia internacional.

Bien, la actividad "legislativa" de la conferencia a la cual -- ésta debe dedicarse como tarea primordial se efectúa a través de dos sistemas diferentes: de los convenios y de las recomendaciones.

Los "convenios" son disposiciones acordadas en el seno de las reuniones de la Conferencia Internacional sobre cualquier materia laboral, - vgr, trabajos especiales, normas de seguridad e higiene, condiciones genera-

les de trabajo, vacaciones, etc. De origen el convenio es de carácter internacional, pero su aprobación, no significa que obligue a todos los Estados representados en la Organización; pues su eficacia interna en cada país está condicionada al acto de ratificación del convenio por la autoridad competente del Estado. Esto es, la Conferencia Internacional sólo impone la obligación de presentarlo, dentro de un año a partir de la cláusula de la conferencia, a los Estados miembros, para que éstos con plena autonomía y soberanía acuerden o no ratificarlo como ley positiva.

En el supuesto de que exista ratificación, cada Estado miembro presenta un informe anual a la Oficina Internacional del Trabajo, sobre las medidas tomadas para ejecutar las convenciones. Cuando no sólo se requiera de ratificación sino que el Estado debe dictar leyes para incluirlo en su legislación positiva; se ha creado un procedimiento para la vigilancia sobre el cumplimiento, que puede ser una denuncia, una queja o bien una demanda. En el caso de la denuncia, ésta puede darse cuando un Estado informa al Consejo de Administración del incumplimiento de los convenios ratificados por otro.

La reclamación puede ser presentada por cualquier organización ya sea obrera o empresarial, y sólo surte efectos para que el Consejo de Administración solicite a ese Estado un informe referente a la ejecución de la convención; éste puede o no dar contestación a tal pedimento. La demanda, se presenta ante la Oficina Internacional del Trabajo, por un Estado miembro -- contra otro.

Siendo potestativo para el Consejo de Administración el actuar como si estuviera frente a una queja. "Pero si considera no oportuno este -- procedimiento, o si el Estado demandado no contesta de modo satisfactorio, -- el Consejo debe proceder a la formación de una comisión de encuesta que, des pués de averiguado el caso, propondrá ciertas recomendaciones para dar satis facción al demandante. Cada uno de los gobiernos interesados declarará si -- acepto o no las recomendaciones, y en caso negativo, si desea someter el ca- so a la Corte Internacional de Justicia. Esta tiene plena libertad de deci- dir y su resolución es inapelable. Si el Estado demandado tampoco se confor- ma con la decisión de la Corte, el Consejo de Administración, por su parte, puede recomendar a la Conferencia toda medida que creyera conveniente para -- asegurar la ejecución". (10)

Ahora bien, respecto a las "recomendaciones" de la O.I.T., son esc, simples recomendaciones, sugerencias o propuestas sobre aspectos socia- les concretos. Su observación no es obligatoria. Aún cuando cada Estado -- miembro se compromete a someter la recomendación a las autoridades competen- tes. Pero en las recomendaciones no existen los procedimientos de queja y de manda sólo el de la denuncia. (11)

Tanto las "convenciones" como las "recomendaciones" deben ser -- adoptadas por los Estados miembros por mayoría de dos tercios.

Pero ¿cuando se emplea uno u otro método? La "recomendación", -- se utiliza: (12)

a) Cuando así lo decide la propia Conferencia Internacional del

Trabajo, según la importancia del asunto a tratar, y

b) Cuando las perspectivas de aplicación efectiva se vislumbren difíciles.

El Consejo de Administración.- Es el órgano de la O.I.T., que se asimila, por sus funciones, a una especie de poder ejecutivo. Integrado por 48 representantes; 24 de los gobiernos, 12 de los trabajadores y 12 de los empresarios. (13) Debe reunirse cuando menos tres veces al año, renovándose cada tres años. (14)

Las funciones del Consejo son por un lado, dirigir las actividades de la Oficina Internacional del Trabajo, ordenar las encuestas e investigaciones que se estimen pertinentes. Como órgano ejecutivo de la organización, fija la orden del día de las conferencias, es un ente de unión a la vez de intermediario en los casos de denuncias, quejas y demandas, relativas a la indisciplina de los Estados miembros, respecto de las convenciones. El Consejo establece su propio reglamento y fija la fecha de sus reuniones. Las reuniones extraordinarias se celebran a petición de 16 Estados miembros, cuya solicitud es presentada por escrito.

La Oficina Internacional del Trabajo.- Al frente de esta encontramos a un Director General, nombrado por el Consejo de Administración, es un órgano compuesto por expertos y auxiliares con la tarea de atender el funcionamiento de la organización. La Oficina es secretaria permanente de la Organización.

Es un ente administrativo, debe "solicitar, centralizar y distribuir todas las informaciones relativas a las condiciones de trabajo y la vida de los trabajadores en todo el mundo, proceder a encuestas, que le encargue la Conferencia o el Consejo". (15)

La Oficina se encarga de todos los aspectos financieros de la Organización, así como el de reclutar al personal de acuerdo con las instrucciones que fije el Consejo de Administración; las designaciones deben recaer sobre personas de diferente nacionalidad, que entre los nombrados se encuentren mujeres.

Entre algunas otras de sus funciones, están las de asesorar en materia de legislación social a cualquier Estado que así lo requiera; ocuparse de las múltiples publicaciones oficiales de la O.I.T., etc.

Los funcionarios de la Organización Internacional del Trabajo, gozan de privilegios e inmunidades diplomáticas, esto seguramente, para evitar la dependencia de cualquier Estado.

Las inmunidades y privilegios se les conceden en México por virtud del convenio sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. (16)

4.- APLICACION DEL DERECHO LABORAL INTERNACIONAL EN MEXICO

En plena congruencia con las inquietudes que originó el movimiento armado de 1910, nuestra Constitución de 1917 en su artículo 123, regula la través de sus leyes reglamentarias la problemática de los que forman la clase trabajadora, creadora de la riqueza de un pueblo. Pero sabemos que los trabajadores no sólo se han organizado en forma nacional sino internacionalmente se han dado normas para su protección. Es así como México a partir de 1931, (17) ingresa a la sociedad de las naciones, quedando por ese hecho como miembro de la O.I.T., con los derechos y obligaciones que este organismo les impone a éstos.

La relación entre el derecho laboral internacional y el derecho interno, origina varios problemas, principalmente por que el derecho interno de cada Estado constituye un ordenamiento jurídico completo y más o menos cerrado, con sus propias fuentes: la Constitución, las leyes, los derechos, -- las decisiones judiciales. Con sus propios órganos ejecutores, la administración del Estado y sus tribunales, esto puede producir un conflicto entre las reglas del derecho laboral internacional y el derecho interno.

Esta cuestión ha dado lugar a una controversia doctrinal, con respecto a la relación entre el derecho internacional y el derecho interno:

Una doctrina, la del dualismo, sostiene que los sistemas internacional e interno, son totalmente distintos e incapaces de una penetración mutua.

La segunda, la del monismo, considera a ambos derechos unidos dentro del marco de un ordenamiento jurídico global.

Cuando la Constitución de un Estado exige que antes de aplicar como derecho interno cualquier disposición de un tratado o convenio, aún -- cuando éste haya sido ratificado con aprobación del poder legislativo, debe ser incorporado al derecho interno mediante la correspondiente legislación, estamos frente al sistema dualista.

Por otro lado, si la Constitución dispone que el tratado o convenio debidamente celebrado tiene vigencia del derecho interno y, por lo tanto obliga directamente tanto al Estado como a los gobernadores; en tal caso estaremos frente al sistema monista.

Este tipo de disposiciones convierten a los convenios en fuentes de derecho interno, en algunos casos, la posibilidad de aplicar los tratados o convenios se hace depender del cumplimiento de ciertas formalidades, tales como la promulgación y su publicación.

De estas dos corrientes, el constituyente de 1917 adoptó la monista plasmándola en el artículo 133 Constitucional, en el cual se asentó:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que esten de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones -

en contratio que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

En este artículo encontramos lo siguiente. Primero, como ya se dijo, se adoptó el sistema monista para la aplicación del derecho laboral internacional. Segundo, señala los requisitos para la aplicación de los convenios internacionales.

Para la aplicación del derecho laboral internacional, de acuerdo con el artículo citado, es necesario:

a) Que se trate de convenios o tratados celebrados o que celebre el Presidente.

b) Que éstos sean aprobados por el Senado.

c) Que los convenios o tratados no sean contrarios a la Constitución.

Como estos requisitos se refieren al Presidente y al Senado, es menester ver a quién constitucionalmente, competen las relaciones exteriores.

De los poderes que forman el Gobierno Federal, solamente uno -- tiene facultades en materia de relaciones exteriores, ese poder es el Ejecutivo, el artículo 89, señala las siguientes facultades, en cuanto a las relaciones exteriores:

"Artículo 89.-

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado;

VI.- Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetivos en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal;

XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas fronterizas y designar su ubicación".

Con base en el artículo 133, 76 fracción I, vemos cuál es el papel del Senado en las relaciones exteriores.

El Presidente por sí solo está habilitado para desempeñar un papel afirmativo en las relaciones exteriores; actúa como órgano del intercambio de México con los demás Estados y Organizaciones Internacionales.

La Constitución concibe una división entre el Ejecutivo y el Senado, en las relaciones exteriores, la facultad corresponde al primero. Al Senado le corresponde únicamente las responsabilidades para con el gobernado.

Esta responsabilidad se cumple con la ratificación que es un acto interno e intermedio. Interno, porque no trasciende el ámbito internacional, "intermedio porque sigue a la conclusión del tratado o convenio y precede a la ratificación que hace el Presidente". (18)

Por otro lado, la representación de México en el exterior corresponde al Presidente de la República y a algunos de sus agentes, como son: el Secretario de Relaciones Exteriores, los Diplomáticos y los Cónsules Generales.

El Presidente puede negociar cualquier clase de tratado, pero sólo a partir de la aprobación del Senado, y su promulgación tendrá vida legal en el país. De las situaciones anteriores, parece posible que el Senado esta actuando como si fuera un vigilante del Ejecutivo.

Ahora bien, en favor de mi opinión, de que al Senado corresponde la responsabilidad para efectos internos, podemos decir lo siguiente:

Una vez que se ha expedido la ley a que se refiere el artículo 89, fracción VIII, si a juicio del Ejecutivo ya no es necesario declarar la guerra, no hay nada en la Constitución que de al Congreso la facultad de exigir al Presidente que la declare.

Por lo que hace a los convenios y tratados internacionales, si después de que han sido aprobados por el Senado el Ejecutivo considera que no es conveniente su ratificación, por que el Estado no puede cumplir con los compromisos que deriven del instrumento o simplemente por que haya cambiado de opinión, el Senado no tiene ningún medio legal de obligar al Presidente a la ratificación y promulgación del mismo.

Es de hacerse notar que en la fracción X del artículo 89 Constitucional, existen equivocaciones. En efecto, esta fracción señala:

"Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal".

En primer lugar no es el Congreso Federal, el que conforme a la Constitución, está facultado para aprobar un tratado o convención celebrado por el Presidente de la República con una potencia extranjera o con un organismo internacional; si se revisan las fracciones que comprende el artículo 73 en el cual se prevén las facultades del Congreso, no se encontrará en él la facultad mencionada.

En cambio, el artículo 76 Constitucional que establece las facultades de la Cámara de Senadores, en la fracción primera señala:

"Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión".

La fracción X del artículo 89 Constitucional, debe decir en su parte final "... con la aprobación del Senado".

Luego entonces, "... los convenios y recomendaciones aprobados por el Senado de la República son derecho positivo, por lo tanto los trabajadores y los sindicatos pueden exigir la aplicación y cumplimiento en forma individual o colectiva". (19)

5.- LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN EL DERECHO LATINOAMERICANO

Nuestra exposición se ha concretado a esbozar algunas particularidades referentes a los trabajadores que realizan funciones para el Estado, a continuación veremos muy someramente la regulación que sobre el tema existe en algunos países latinos.

ARGENTINA.- Mario R. Tessembaum, autor de la síntesis del derecho laboral que consultamos, comenta respecto de la institución de la estabilidad en el empleo, de los servidores públicos argentinos, que es la Constitución de 1957, en donde se estableció que los servidores públicos se encuentran protegidos en caso de despidos arbitrarios. Claro está que, si el trabajador da causa para el despido y éste se le prueba, el Estado queda eximido de toda obligación de reinstalarlo y de cubrirle sus emolumentos. (20)

Entre otros derechos de los que gozan los servidores públicos argentinos están "los de ascenso, retribución justa, compensaciones, igual--

dad de oportunidades en la carrera, licencias, asociación gremial, asistencia social del agente y su familia, traslados, permutas, beneficios de la jubilación, reintegros de gastos de sepelio". (21)

Todo esto está muy bien, ipero también es aplicable al personal denominado de confianza?. La síntesis no hace referencia alguna al respecto.

BOLIVIA.- El ensayista Roberto Pérez Patrón, al tratar el tópico de los trabajadores al servicio del Estado, dice que los funcionarios públicos realizan actos de autoridad y de servicios públicos y en virtud de -- que sus relaciones son de Derecho Administrativo, se rigen por su legislación especial mediante la cual quedan protegidos sus derechos de ascenso, jubilaciones, retiro por vejez, su derecho al aguinaldo, a la inamovilidad. En el régimen que contamos, los servidores públicos bolivianos, no pueden asociarse sindicalmente y tampoco pueden ejercer el derecho de huelga. (22) El tema es tratado en forma genérica sin señalamiento específico respecto del servidor público de confianza.

COLOMBIA.- Guillermo González Charry, resume la legislación -- que ha tratado el tema, y concluye que los servidores públicos de su país están excluidos del contrato de trabajo, rigiéndose por tanto por el derecho público y sometidos por ende a otra clase de régimen. (23) La omisión al problema de los trabajadores de confianza, vuelve a presentarse en la sinopsis del derecho laboral colombiano.

CHILE.- La recopilación y análisis que efectúa Francisco Walker Linares, nos demuestra que en Chile los servidores públicos son regidos por

un Estatuto Administrativo que tiene fuerza de ley, por tanto no se les aplica la ley laboral, motivo por el cual el ensayista se abstiene de su estudio, lo que como consecuencia necesaria, tenemos que el t \acute{o} pico a tratar no es analizado. (24)

GUATEMALA.- Su derecho laboral lo sintetiza Mario L \acute{o} pez Larrave, en su ensayo, se refiere a los derechos que seg \acute{u} n la Constituci \acute{o} n, est \acute{a} n consagrados para los servidores p \acute{u} blicos. Situaci \acute{o} n especial es la que guardan los bur \acute{o} cratas de aquel pa \acute{i} s ya que pueden ser sujetos de la legislaci \acute{o} n del servicio civil si son empleados de gobierno central o de instituciones descentralizadas que se sostienen con fondos estatales; o si sus funciones son diferentes de las empresas de car \acute{a} cter privado; o en el caso de ser empleados de instituciones descentralizadas aut \acute{o} nomas o semiaut \acute{o} nomas, pero con funciones similares a las instituciones privadas se regir \acute{a} n por sus leyes y reglamentos, pero supletoriamente por el C \acute{o} digo del Trabajo. (25) En este \acute{u} ltimo caso, los trabajadores est \acute{a} n m \acute{a} s protegidos puesto que el C \acute{o} digo de Trabajo contempla disposiciones m \acute{a} s nobles que el administrativo, para los bur \acute{o} cratas entre las disposiciones m \acute{a} s importantes, est \acute{a} la de invocar ipso jure de leyes y disposiciones administrativas que desvirt \acute{u} en las normas del C \acute{o} digo de Trabajo entre cuyos beneficios establece la estabilidad del bur \acute{o} crata, el derecho de asociarse, pero sin participar en pol $\acute{i$ tica partidista, ni de acudir a la huelga. En caso de despido, est \acute{e} debe ser comprobado y s \acute{o} lo se da por delito, negligencia, ineptitud, mala conducta o incapacidad. (26) Todo el encanto se ve derrumbado al aclarar el ensayista que todos estos derechos tanto los que establece la Ley del Servicio Civil, como las normas protectoras del C \acute{o} digo de Trabajo, no son m \acute{a} s que letra muerta. Despu \acute{e} s de esto, podemos esperar que la situaci \acute{o} n sea diferente respecto del servidor p \acute{u} bli-

co de confianza?

PANAMA.- El resumen del derecho del trabajo panameño, es elaborado por Arturo de Hoyos. Entre algunos aspectos relevantes para este trabajo, el autor menciona que los trabajadores al servicio del Estado están excluidos de los beneficios que implica el principio de la estabilidad en el trabajo, (27) pero desgraciadamente no aclara a que tipo de trabajador se refiere.

Comentario interesante el que transcribimos a continuación, -- pues se refiere a los trabajadores de confianza:

"5. En caso de producirse el despido, la opción entre el reintegro y la indemnización por despido injustificado corresponde al trabajador. Sin embargo, tratándose de empleados de confianza o personas que laboren en contacto permanente y directo con el empleador, éste puede solicitar al juez que en sustitución del reintegro solicitado por el trabajador se le condene al pago de la indemnización por despido injustificado con un recargo del 25%. (28)

PERU.- Con asombro, vemos la sinopsis que elabora José Montenegro Baca, al comentar que situación sui generis presenta este país pues no cuenta con Código o Ley Laboral, sino que tiene cerca de mil cuerpos de leyes. (29)

Para el régimen peruano, los servidores públicos no son sujetos de Derecho Común Laboral, sino de Derecho Administrativo, salvo que quienes

sirvan en entidades estatales lo sean en actividades ajenas a los estatales, como por ejemplo, los que laboran en una imprenta o en una construcción. (30) Esto es, la personalidad del Estado es dual: como ente público, se relaciona con los ciudadanos en un plano de supraordenación; cuando interactúa en un -- plano privado, sus relaciones son de coordinación. O sea, actúa en un plano de igualdad. (31)

En cuanto hace a la institución de la estabilidad en el empleo, tenemos el siguiente comentario. "La estabilidad en el empleo de los trabajadores privados, el Derecho del Trabajo comprende en el Perú, únicamente a estos; los empleados públicos están regulados por otro status; gozan también de la estabilidad por mandato del artículo 46 de la ley 11.377 de 29.5.50 y D.L. número 19.334 de 28.3.72". (32)

Por lo que toca a materia de exclusiones, relativas a la estabilidad en el empleo, los peruanos no han incluido en su lista a los trabajadores que desempeñen algún cargo de confianza inmediata al patrón. (33) Dicho de otro modo, el trabajador de confianza al servicio del Estado, podrá conservar su empleo por tiempo indefinido, siempre y cuando no de motivo justificado y debidamente comprobado para su separación, en el caso de este país, son las "faltas graves y reducción o despedida total del personal autorizada por resolución de la autoridad de trabajo, debida a causa económica o técnica y - caso fortuito o de fuerza mayor". (34)

Excepciones genéricas para los trabajadores de la administración pública es el del salario dominical, (35) el derecho a sindicalizarse, (36) -

al derecho de huelga (37), tampoco gozan de este derecho los trabajadores de instituciones del Estado bajo el régimen laboral de actividad privada. (38)

URUGUAY.- Héctor Hugo Barbagelata, al respecto del tratamiento de los trabajadores al servicio del Estado, escribe:

"La consideración dentro del derecho del trabajo, del régimen de los funcionarios públicos inicialmente resistida (a pesar de que la legislación laboral los contempló de sus inicios), es un hecho que se evidencia en la tendencia a la integración sindical de los sectores públicos y privados y al empleo de fórmulas atípicas de negociación colectiva". (39)

La estabilidad de los trabajadores al servicio del Estado está garantizada constitucionalmente, existen salvedades establecidas por las leyes, que por otra parte, beneficia de regímenes de retiro especiales y otras compensaciones. (40)

Dato interesante encontramos en esta síntesis por lo que hace a la jornada laboral de los funcionarios de la administración pública pues oscila entre 25 y 30 horas a la semana, y en caso de que se amplie dicho horario, la remuneración deberá ser superior. (41)

Por cuanto hace a los derechos colectivos de los trabajadores estatales, se encuentran debidamente reconocidos inclusive el derecho de huelga (42)

VENEZUELA.- El resumen del Derecho Laboral venezolano está en -

el tratado consultado a cargo de Rafael H. Alfonso Guzmán, quien comenta que en ese país los trabajadores burocráticos están regidos por un ordenamiento específico denominado: Ley de Carrera Administrativa de 1970 y sus reglamentos y no por la legislación del trabajo. (43)

Nos llama la atención la jornada laboral de algunos trabajadores venezolanos: "las personas que ocupen un puesto de vigilancia, de dirección o de confianza, las que desarrollen labores discontinuas tienen una jornada diaria máxima de 12 horas con un descanso de una hora dentro de la jornada". (44)

Referente a la estabilidad, encontramos que la Ley Laboral venezolana sostiene el principio casi irrestricto de que el patrono puede aún injustificadamente despedir a los trabajadores, sin embargo, últimamente este poder se está controlando a través de los contratos colectivos. (45)

"En especial, en las áreas públicas reguladas por la Ley del -- Trabajo (empresas del Estado), se advierte ya la estabilidad absoluta, lograda mediante estipulaciones expresas". (46)

Los trabajadores que emplea el Estado venezolano, se encuentran en aptitud de organizarse sindicalmente y con la obligación de cubrir ciertos requisitos que no se exigen a otros gremios. Sin embargo, este derecho no es genérico, pues de la aplicación del convenio 98 que sobre sindicalización y negociación colectiva, aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su trigésima segunda reunión de 1949, hace posible excluir del -- instrumento internacional tan sólo a los funcionarios de elevada jerarquía -

de sus cargos, aquellos que crean mantienen o modifican la política administrativa de la entidad que representan, así como a los que tienen, por su nivel jerárquico poder de decisión para comprometer la voluntad del ente público. Amén de este grupo que estaría excluido, agregamos a los funcionarios de más bajos rangos que desempeñan cargos de confianza en Consejo de Ministros.

El panorama internacional es deconsolador, no sólo no existe homogeneidad en cuanto a la definición de derechos y obligaciones de los servidores públicos de confianza, sino que de la revisión efectuada a convenios y recomendaciones de la C.I.T., pude percatarme que no existen éstos para los trabajadores federales de confianza.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Krotoschin, Ernesto. "Trado Práctico de Derecho del Trabajo". Vol. 11 - Ediciones Depalma. Buenos Aires 1963. Pág. 1030.
- (2) Idem.
- (3) Cfr. Idem. Pág. 1038.
- (4) Idem. Pág. 1040.
- (5) Idem. Pág. 1046-1047
- (6) Idem. Pág. 1959.
- (7) Llamada también Conferencia General de los Delegados de los Estados -- Miembros.
- (8) Cfr. De la Cueva, Mario. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo" Tomo 1 Edit. Porrúa, S.A. México, 1981. Pág. 35.
- (9) Siendo factible la realización de reuniones extraordinarias.
- (10) Krotoschi, Ernesto. Op. Cit. Pág. 1061
- (11) Idem. Pág. 1063
- (12) Cfr. Fernández Micheltonena, Javier. "Derecho del Trabajo" Edit. Euroamérica, S.A. Madrid, 1973. Pág. 56.
- (13) Idem. Pág. 57
- (14) Krotoschin, Ernesto. Op. Cit. Pág. 1064
- (15) Idem.
- (16) Diario Oficial de fecha 10 de mayo, 1963. Pág. 32
- (17) Fernández Micheltonena, Javier. Op. Cit. Pág. 59
- (18) Ramírez Fonseca, Francisco. "Manual de Derecho Constitucional" Publicaciones Administrativas y Contables, S.A. Tercera edición. Pág. 310.
- (19) Cueva, Mario de la. Op. Cit. Pág. 37

- (20) Cfr. "El Derecho Latinoamericano del Trabajo" U.N.A.M. Tomo I. México, 1974. Pág. 29-30.
- (21) *Idem.* Pág. 55.
- (22) *Idem.* Pág. 174.
- (23) *Idem.* Pág. 441-443.
- (24) *Idem.* Pág. 582
- (25) *Idem.* Pág. 839.
- (26) *Idem.* Pág. 841.
- (27) *Idem.* Tomo II Pág. 182
- (28) *Idem.* Pág. 151
- (29) *Idem.* Tomo II. Pág. 237.
- (30) *Idem.* Pág. 254.
- (31) *Idem.* Pág. 254.
- (32) *Idem.* Pág. 274.
- (33) *Idem.* Pág. 276.
- (34) *Idem.* Pág. 274.
- (35) *Idem.* Pág. 309.
- (36) *Idem.* Pág. 385.
- (37) *Idem.* Pág. 391.
- (38) *Idem.* Pág. 393.
- (39) *Idem.* Pág. 428.
- (40) *Idem.* Pág. 459.
- (41) *Idem.* Pág. 461.
- (42) *Idem.* Pág. 461.
- (43) *Idem.* Pág. 542-549.
- (44) *Idem.* Pág. 554.
- (45) *Idem.* Pág. 560.

(46) *Idem.* Págs. 569.

(47) *Idem.* Págs. 634-640.

CAPITULO V

EL TRABAJADOR FEDERAL DE CONFIANZA

Los derechos y obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado, obtienen el rango Constitucional, cuando en 1960, se adicionó el -- apartado "B" al artículo 123 Constitucional. ¿por qué hubo necesidad de crear un apartado especial para los servidores públicos? Porque la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue contraria al criterio de que el artículo 123 Constitucional, en sus principios al referirse a la categoría de "empleados" comprendía dentro de este término a los servidores públicos. Un ejemplo de la tesis que sustentaba la Suprema Corte, lo encontramos en la sentencia del 23 de febrero de 1929, en el caso de Quiroz J. M. -- misma que a la letra dice: "Empleados públicos", no quedaron comprendidos -- en las prerrogativas que consagra la fracción XII del artículo 123 Constitucional, para los trabajos que cumplen los particulares, pues la Constitución tendió a buscar el equilibrio, entre el capital y el trabajo como factores -- de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen". - (1) Ante tal situación, fue necesario crear el instrumento jurídico para regular el servicio público.

Las relaciones entre el Estado y sus servidores es de carácter laboral, situación que se da con la Revolución Mexicana, que propició el movimiento obrero y convirtió en ley suprema los derechos del obrero, jornalero, empleados, artesanos, incluyendo como hemos dicho a los empleados públicos, posteriormente la participación en la lucha social de éstos se hace más activa, sin lograr los avances tan rápidos que lograron los trabajadores al

servicio de la iniciativa privada.

1.- CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN DEL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO

Con el objeto de no desviarnos en consideraciones de tipo comparativo, con los conceptos vertidos en la Ley Federal del Trabajo y en la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, sólo diremos que en forma incongruente con el sentido ideológico del original artículo -- 123, de la Constitución de 1917, el primero de los ordenamientos citados, caracterizó la naturaleza de trabajo al hecho de que éste deberá ser subordinado, ignorando que la obligación laboral de cumplir con un deber no es subordinación.

La ley burocrática define a los trabajadores de la siguiente manera:

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

Vemos que en este concepto no impera la subordinación, como característica de identificación del trabajador.

Luego entonces, el personal que sea considerado como de confianza, es por definición legal un trabajador. Y así lo considera la misma ley -

reglamentaria (Art. 4°).

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, clasifica a los trabajadores, según el 4° precepto del ordenamiento que se comenta, "Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base." - De los primeros hemos de ocuparnos más tarde. Veamos quiénes son los de base.

"Artículo 6°.- Son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior (2) 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".

El artículo 6° de la Ley dice que los trabajadores que no podemos incluir en ninguna de las cuatro fracciones que componen el precepto 5°, son de base. Y el artículo 7° contempla la posibilidad de que cuando se creen empleos que no podemos asimilarlos al artículo 5°, la clasificación de base o de confianza deberá determinarse expresamente por la disposición legal que formalice su creación.

El mismo artículo 6° habla de un término muy importante y que los distingue entre otras causas de los de confianza. Y es el de inamovilidad. Para adquirir esta característica un trabajador de base va a requerir - que se den dos situaciones:

1.- Cumplir seis meses de trabajo, sin nota desfavorable en su expediente; y (3)

2.- Ocupar una plaza definitiva.

Cumplidas que sean, el trabajador gozará de la estabilidad en el empleo. O sea, que el Estado-Patrón, no puede separar de su empleo a un trabajador de base sin justa causa. En caso de que lo haga, el trabajador tiene expedita la vía judicial para exigir su reinstalación y pago de salarios vencidos. (4)

a) ¿ Qué significa la confianza?

Va sabemos qué características debe tener un trabajador, y que éstas las reúne el personal que es denominado de confianza. ¿Pero qué debe mos entender por confianza?.

Al acudir a diccionarios jurídicos y comunes, hemos encontrado algunas cosas interesantes, como por ejemplo: en la Enciclopedia Jurídica -- OMEBA, encontramos que el vocablo "confianza", así independiente de cual -- quier otro, no está definido. Y nos remite al "abuso de confianza". Ahí vemos: "la palabra confianza, en su primera acepción, equivale a esperanza firme que se tiene en una persona o cosa". (5)

Para Cuello Calón. "Confianza, tiene el significado de familiaridad en el trato". (6)

Para Joaquín Escriche, confianza es "el pacto ó convenio hecho oculta y reservadamente entre dos o más personas, particularmente si son tratantes o de comercio: -la reservación ó convenio oculto é ilícito, por el --

cual se da un beneficio eclesiástico á uno con condición de que deje los frutos á otro durante la vida de este; y la entrega ó depósito que hace uno de sus cosas ó bienes en la persona de otro para que corran en su cabeza y nombre y aparezcan propios de aquel á quién no pertenecen". (7)

Según el Diccionario de sinónimos, ideas afines y contrarias, - confianza es "esperanza, seguridad, tranquilidad, fe". (8)

Según el Diccionario de la Lengua Española, confianza es "(de - confiar). Esperanza firme que se tiene en una persona o cosa. Animo, aliento y vigor para obrar. Presunción y vana opinión de sí mismo. Pacto o convenio hecho oculta y reservadamente entre dos o más personas, particularmente si son tratantes o del comercio. Familiaridad en el trato. De confianza. Loc. - adj. Dícese de la persona con quien se tiene trato íntimo o familiar. Dícese de la persona en quien se puede confiar. Dícese de las cosas que poseen las cualidades recomendables para el fin á que se destinan. (9)

El término de confianza vemos, es muy elástico y multívoco. -- Cuestión que notamos cuando oímos hablar de la confianza que se tiene en una secretaria que conoce información que no debe ser divulgada; confianza que - debe tenerse para con las decisiones que toma el gobierno, la confianza que se deposita en el personal que labora, ya sea en una empresa priva o una pública; etc.

De alguna manera estas acepciones han sido consideradas por la legislación positiva burocrática. Ya en otro tópico de este trabajo efectuaremos los comentarios relativos.

2.- EL TRABAJADOR FEDERAL DE CONFIANZA A LA LUZ DEL APARTADO -
"B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y DE SU LEY REGLAMENTA-
RIA.

La confianza debe darse como un elemento de naturaleza subjetiva, pero con elementos objetivos que la individualicen ya que Esta se da en grados puesto que no es lo mismo realizar actos públicos fundamentales, o de dirección general, que efectuar actos delegados o preparatorios para el ejercicio de estas facultades. Consideramos que para lograr los fines del Estado, se requiere de una diversidad de servidores públicos y hablando de los de -- confianza de tres clases de servidores públicos que con sus tres "grados" de confianza son los que realizan sus actos.

Unos son los actos de absoluta confianza. Son aquellos que realizan los Senadores, Diputados al Congreso de la Unión, Ministros, Magistrados y Jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes del Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas de los Estados, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstos y fideicomisos públicos.

A los actos de estos funcionarios, los podemos llamar por su -- trascendencia en el servicio público como actos del gobierno del Estado, por que comprometen con los mismos al propio ser del Estado. Para este tipo de -

funcionarios si considero que es correcto se le excluya de las garantías de la estabilidad en el trabajo.

Otros funcionarios (segundo "grado" de confianza) son los que con sus actos conllevan a realizar actos de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, control directo de adquisiciones, responsables de almacenes e inventarios, son personas que aunque sus funciones son de menor jerarquía, realizan también actos propios de gobierno.

Estos funcionarios también deben ser excluidos de la aplicación de la garantía de la estabilidad en el trabajo, toda vez que sus actos si trascienden al ser del Estado.

La tercer categoría es aquella que componen todos los individuos que si bien es cierto que sus actos tienden a preparar los actos de los funcionarios a que hemos hecho referencia; pero en realidad, estos actos no trascienden al ser del Estado toda vez que estos servidores públicos no gozan de las mismas facultades que los funcionarios. A estos trabajadores que no comprometen al Estado, porque no realizan actos de decisión si debe aplicárseles la garantía de estabilidad en el trabajo y son objeto de las reflexiones de esta tarea.

Bien, nuestra norma Constitucional en materia laboral se encuentra inserta en el título sexto bajo el rubro "Del Trabajo y de la Previsión Social".

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

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

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

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

En cumplimiento a esta disposición, la ley reglamentaria de el precepto en cita, mismo que fue reformado en febrero de 1983, a través de su artículo 5º, enumera a algunos trabajadores que son de confianza; asimismo fija, un criterio, consistente en considerar que el rango de confianza se da por la clase de funciones que se realizan. Así como el personal que quede adscrito en forma directa e inmediata a quienes desempeñan labores consideradas de confianza. A continuación, transcribiremos el precepto burocrático -- que regula a estos servidores públicos:

"Artículo 5º.- Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos 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 dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, control directo -- de adquisiciones, responsables de los almacenes, investigación científica, -- asesoría o consultoría, así como el personal que quede adscrito en forma directa e inmediata a quienes desempeñan los puestos mencionados, secretarios particulares en todas sus categorías y los destinados presupuestalmente al -- servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción anterior: los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, 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.

III.- En el poder Legislativo: En la Cámara de Diputados; el -- Oficial Mayor; el Director General; los cajeros de la Tesorería; el 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 Subconta-- dor Mayor; los Directores y Subdirectores; los Jefes de Departamento; los Au ditores; los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios men

cionados.

En la Cámara de Los Senadores: 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 y de las Salas."

V.- (Derogado)

El precepto antes invocado sigue diferentes criterios para establecer qué trabajadores al servicio del Estado deben ser considerados de confianza. Estos criterios son los siguientes:

- 1.- Cuando su nombramiento o ejercicio requieran la aprobación del Jefe del Ejecutivo Federal. (artículo 5º, fracción I).
- 2.- Por la naturaleza de sus funciones. Vgr.: inspección, dirección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos y valores, auditoría, etc. (artículo 5º, fracción II).
- 3.- Porque la adscripción sea en forma directa y personal a -- quienes desempeñan los puestos de confianza, en razón a sus funciones o porque su nombramiento o ejercicio requieren la aprobación del Presidente de la República. Por ejemplo: Secretarios Particulares, personal presupuestalmente destinado al servicio de los servidores públicos a que hace referencia la --

fracción I (artículo 5º, fracción II).

4.- Taxativamente como sucede al especificar la ley a los agentes del Ministerio Público; a los policías judiciales; al Oficial Mayor de la Cámara de Diputados, etc. (Artículo 5º, fracción II a IV).

Hasta el momento hemos transcrito la norma Constitucional que habla de los servidores públicos de confianza; concemos la clasificación -- que hace la ley del trabajo burocrático, respecto de los tipos de trabajadores que prestan sus servicios al Estado; así como los criterios con los que el precepto 5º de la susodicha ley, identifica a los trabajadores de confianza. Sin embargo, la ley reglamentaria se refiere a éstos en dos artículos -- más: 7º y 8º. "Artículo 7º.- Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5º la clasificación de base o de confianza que les corresponde se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su -- creación".

Esta norma reglamentaria ratifica lo que consigna la disposición constitucional: los cargos que deben considerarse como confianza, deben estar considerados por una ley. Pues de lo contrario el servidor público será considerado de base. "No obstante lo anterior, tomando en cuenta que el artículo 2º de la ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal le otorga facultades al Ejecutivo Federal para crear por decreto organismos descentralizados, estimamos que en estos casos, en dicho decreto se deben precisar los cargos que serán considerados de confianza". (10)

No obstante la anterior consideración que al efecto hacen tan prestigiados autores, consideramos que la determinación del carácter de confianza que deba tener un trabajador debe definirse por una ley en sentido material. Pues una disposición legal es la que emana del Poder Legislativo, -- por tanto, un Decreto Presidencial no es jurídicamente hablando, una norma -- desde el punto de vista formal.

Ahora bien, pero qué otra regulación tienen los servidores públicos de confianza? Existe en la ley reglamentaria el precepto número 8° vemos que establece:

"Artículo 8°.- Queden excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°; los miembros del -- Ejército y la Armada Nacional con excepción del personal civil de los Secretarios 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".

Entonces, tomando en consideración todos los razonamientos expuestos es imposible no admitir que la posición legal de los trabajadores federales de confianza, es "sui generis". ¿Que porqué? Porque Constitucionalmente gozan de las medidas de protección al salario de los beneficios de la seguridad social consignados en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional; no se les aplica la Ley Federal del Trabajo porque están incluidos en -- el apartado "B"; no obstante ello, tampoco se les aplica la Ley Federal de --

los Trabajadores al Servicio del Estado por prohibición expresa del artículo 8° que hemos transcrito. Precepto que es a todas luces un monumento a la anticonstitucionalidad.

Si, es anticonstitucional ya que según nuestro texto Constitucional en su precepto 133 el ordenamiento jerárquico es: La Constitución Federal y después, y en el mismo plano de importancia: las leyes Federales y - los tratados internacionales. "Vienen enseguida las locales ordinarias (orgánicas de comportamiento o mixtas). El quinto peldaño de la escala jerárquica corresponde a las normas reglamentarias; el sexto a las municipales y el último a las individualizadas (contratos, resoluciones judiciales y administrativas, testamentos)". (17)

Luego entonces consideramos que ninguna ley reglamentaria puede ir más allá que la ley que reglamenta, y, menos aún si la ley fundamental no establece exclusión alguna. Ya que la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 en su texto no dice que el personal de confianza SOLO tiene derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social. Lo que nos hace suponer que la interpretación que se le ha dado a esta fracción no se ha hecho en forma integral con el contexto del artículo 123 Constitucional. Agravándose la situación por -- el hecho de que si se les excluye de un régimen se les debería de crear su propio ordenamiento.

La anticonstitucionalidad del artículo 8° no termina con esto, hemos de referirnos más tarde a ella, cuando veamos cuál es el órgano judicial que debe resolver las controversias planteadas por estos trabajadores.

TODO SERVIDOR PUBLICO EN EL DESEMPEÑO DE SU TRABAJO
JO GENERA UNA SERIE DE DERECHOS Y OBLIGACIONES.

A). DERECHOS

Consideramos que si nos atenemos única y exclusivamente a la letra de la Constitución, veremos que explícitamente éstos son los derechos de los trabajadores federales de confianza: protección al salario y gozar de los beneficios de la seguridad social. (Fracción XIV del artículo 123 apartado "B").

Sin embargo, antes de abordar éstos, creo necesario mencionar - aunque sea someramente, que uno de los derechos que por sistema se les ha negado a los trabajadores de confianza, es el de la estabilidad en el empleo, o inamovilidad. Este derecho está consignado en la fracción IX del apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Este derecho a la estabilidad en el empleo, o inamovilidad, prohíbe en este caso, al Estado-Patrón separar de su empleo a un trabajador sin justa causa. Cuando se viola esta disposición, el trabajador tiene derecho a exigir su reinstalación y el pago de sus salarios caídos.

En la reglamentación del apartado "A" existen excepciones a la estabilidad en el empleo.

Pero la fracción IX del apartado "B" no establece ninguna excepción, motivo por el cual pensamos que como en el caso del artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el precepto 6° del -

mismo ordenamiento es anticonstitucional pues una ley reglamentaria no puede introducir excepciones a los principios fundamentales de la ley reglamentada. Amén de que el precepto constitucional habla en términos genéricos, dice: "IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley".

Nosotros consideramos que tan es trabajador el que tiene un nombramiento de base que el que es de confianza.

El hecho de que un trabajador de confianza, o en su caso, uno de base goce de la estabilidad en el empleo (inamovilidad) no es de ningún modo, una aceptación de que el trabajador aún cuando no cumpla con sus obligaciones laborales no pueda el Estado-Patrón cesarlo sin responsabilidad para éste último. Pensamos que el fundamento de la estabilidad en el empleo -- debe ser el correcto y oportuno desempeño de las tareas encomendadas. De tal suerte que así disminuirían los casos de que los jefes de las dependencias -- burocráticas traten a los trabajadores de confianza en forma ilegal como es el despedirlos por simples caprichos, obligándolos a separarse de sus empleos sin que siquiera se les concedan las garantías constitucionales de fundamentación y debido proceso. Esto, so pretexto de que el trabajador de confianza no está amparado ni por el apartado "A" ni por el "B" del artículo -- 123 Constitucional, y por consecuencia, tampoco por sus leyes reglamentarias. Ante tal situación, y en el mejor de los casos, el trabajador acudirá a los tribunales en busca de justicia.

En cuanto a la inamovilidad de los trabajadores al servicio del Estado, en Asamblea celebrada el 23 de diciembre de 1959, en la H. Cámara de

Diputados, habló el C. Diputado Arturo López Portillo, en los siguientes términos:

"Aunque ese ordenamiento ha constituido una ley reglamentaria - de la fracción II, del artículo 89 Constitucional, especialmente en lo tocante a los efectos de nombramiento y remociones de los trabajadores federales, en no pocos casos se les ha negado Constitucionalidad por algunos órganos -- del Poder Público, desentendidos de que los Constituyentes de 1917 habían -- claramente expresado su posición frente a los problemas de la clase trabajadora. A estas reticencias vino debiéndose que las organizaciones de trabajadores públicos, haya estado pugnando para que la reforma Constitucional respectiva, el referido Estatuto Jurídico quede incorporado a la ley fundamental - de la República, con definitiva fuerza, jerarquía y jurisprudencia, para -- prestar base sólida e incontrovertida a los derechos fundamentales de la burocracia, como son la inamovilidad, el escalafón, la defensa mediante el paro o la huelga, el derecho de asociación, etc." (12) Al respecto también -- habló en la misma sesión el C. Diputado José Vallejo Novelo, en los siguientes términos: "Estas comisiones no advirtieron inconveniente alguno y ven la seguridad de objetivar más la plausible idea presidencial, que recoge todas las luchas, las aspiraciones y los anhelos de la burocracia federal, en adición a la parte primera de la fracción IX, con las palabras necesarias a esclarecer definitivamente la idea que consolida el principio de inamovilidad y que asegura para el trabajador del Estado, en caso de separación injustificada, el derecho a optar por su reinstalación o por el pago de la indemnización que le corresponda". (13)

Con lo anterior, se desprende que ni la iniciativa ni las disu-

ciones de los legisladores hicieron diferenciación entre trabajadores de base y de confianza en el apartado "B", de tal manera que los derechos otorgados por el mismo (jornada máxima, descanso, salario mínimo, inamovilidad, -- etc.), no se encuentran restringidos a nivel Constitucional para los trabajadores del Estado tendrán derecho a la inamovilidad en su empleo, salvo que sean suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. La fracción XIV del mencionado apartado "B", nos habla de que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, lo cual no implica que a estos últimos se les nieguen los derechos consagrados en este apartado "B" y, consecuentemente, los del artículo 123, quedando las fracciones IX y XIV de la siguiente manera:

"Fracción IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada, tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.

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

Peró entonces, ¿por qué en la vida práctica la problemática del trabajador de confianza al servicio del Estado, se presente de manera diver-

sa?. Seguramente porque el mundo del deber ser y del ser, no están siempre perfectamente acoplados; a pesar de que la aspiración máxima de la ciencia jurídica sea la de mantener un determinado orden social; los instrumentos de que se vale con frecuencia pueden no sólo no ser jurídicos sino antijurídicos.

En virtud de que no existe un precepto que enumere todos los derechos y las obligaciones que tiene un trabajador de confianza, hemos de comentar los dos que estipula la Constitución; en la inteligencia que para nosotros tiene y se le deben reconocer no sólo esto, sino todos aquellos de -- que gozan los trabajadores de base.

Retomando lo que prescribe la fracción XIV del artículo 123, -- apartado "B", tenemos, luego entonces, que el capítulo III de la legislación burocrática que trata las cuestiones relativas al salario, debe ser aplicada a los trabajadores de confianza. Intentaremos resumir cuales son los lineamientos del capítulo en comento:

1.- El salario es la contraprestación por el servicio prestado y no puede ser cedido (artículo 32 y 42 Ley Burocrática).

2.- El salario debe pagarse en efectivo o en cheque en el lugar de trabajo y se fija para todas las categorías del mismo nivel en igual monto, se asignan en el catálogo General de Puestos del Gobierno Federal y se fija en el Presupuesto de Egresos, sin que el salario pueda ser disminuído durante la vigencia de dicho presupuesto. (artículos 32, 34 y 37 Ley Burocrática).

Esto es letra muerta, puesto que como al trabajador de confianza siempre se le tiene en "la cuerda floja"; en infinidad de ocasiones sus salarios les son disminuidos argumentando supuestos cambios de categorías, - pero no así de funciones, esto es de responsabilidades. Además de que como - el catálogo general de puestos y los tabuladores no son del dominio público, existen trabajadores que desempeñan puesto de nivel superior al que nominalmente devengan.

3.- Derecho a una prima quincenal. (artículo 34 Ley Burocrática--ca).

4.- Derecho al pago de un sobresueldo por vida cara (Artículo - 35 Ley Burocrática).

5.- Derecho al pago de "compensaciones adicionales por servicios especiales". (Artículo 36 Ley Burocrática). Esta disposición ha sido en el sector público tergiversada. Sí, cuando se trata de "ayudar a un amigo, - recomendado o pariente", de los llamados incondicionales; los titulares de - las diversas dependencias, oficinas, departamentos, etc., interpretan la ley en el sentido de que los servicios especiales son servicios personales que es tos reciben y que nada tienen que ver con el ejercicio de la función pública.

6.- Sus salarios sólo podrán verse objeto de deducciones de origen alimentario, por pago de cuotas de seguridad social, por préstamos hipotecarios o por anticipo de salarios, etc. Existe un tope máximo de 30% del - salario total del trabajador a excepción de si se trata de pensión alimenticia; de pago al ISSTE por obligaciones contraídas con éste, o por préstamos

hipotecarios. (Artículo 36 Ley Burocrática).

7.- Pago de un ciento por ciento más del salario cuando se labore jornada extraordinaria. (Artículo 39 Ley Burocrática).

El precepto es materialmente desconocido para los trabajadores de confianza, puesto que normalmente laboran mucho más de 8 horas, y jamás se les otorga el pago conforme a la ley. El "lavado de cerebro" hace su entrada triunfal; "no es posible el pago de horas extras a los de confianza, - por eso son de confianza" y "ganan más", además hay que trabajar sin ser tan interesado ni tan metalizado". "Y así, cuando se te ofrezca algún favor podemos ayudarte".

8.- Tanto en los días de vacaciones como por descanso obligatorio, el salario debe ser percibido íntegramente, amén de que se disfrute de la prima correspondiente. El personal que labore el día domingo percibirá -- una prima adicional (Artículo 40 Ley Burocrática).

9.- Pago de aguinaldo anual.

Existen algunos otros derechos que los trabajadores de confianza no tienen en forma genérica y es el escalafón. Y el de formar parte de -- los sindicatos del personal de base.

Ahora bien, en cuanto hace a la redacción de la segunda parte de la fracción XIV que se comenta, tenemos lo que respecta a los beneficios de la seguridad social.

Entendemos al Derecho Social como un conjunto de normas, principios e instituciones que íntegramente conformados protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles, incluimos dentro de su ámbito de aplicación a los trabajadores de confianza.

El Derecho de Seguridad Social, es una rama del Derecho Social que comprende a todos los trabajadores, obreros, empleados, domésticos, artesanos, etc.; para su protección integral contra las contingencias de sus actividades laborales y para protegerlos frente a todos los riesgos que puedan ocurrirles. La seguridad social protege y tutela a todos los trabajadores en el trabajo o con motivo de éste; desde que salen de su domicilio hasta que regresen a él, y comprende seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de maternidad, invalidez, vejez y muerte, cesantía en edad avanzada, siendo el seguro obligatorio para todas las personas vinculadas -- en relación de trabajo.

Bien, veamos que dice la fracción XI del artículo 123 Constitucional, apartado "3": la seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

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

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

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

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

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familia-- res.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, -- en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. -- Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo -- nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos -- trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar -- a éstos, créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad habi-- taciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo, serán enteradas -- al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en -- las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

Consideramos que las prestaciones antes transcritas, se expli-- can por sí solas, por ende, sólo mencionaremos que lógicamente algunas de estas se ven restringidas en cuanto a cupo, o bien disponibilidad económica.

B) OBLIGACIONES

En cuanto hace a las obligaciones de los trabajadores de con -- fianza, nos encontramos igual que con sus derechos, al excluirseles de uno y otro régimen tenemos en este punto que revisar la ley reglamentaria del artículo 123 Constitucional apartado "B". Y así, encontramos el artículo 44 de -- la Ley Burocrática, el cual en 8 fracciones menciona cuáles son las obliga-- ciones de los trabajadores a los que se les aplica dicho estatuto. De la simple lectura de las fracciones que componen el artículo nos percatamos que se plantean en forma demasiado genérica.

En busca de mayor precisión, encontramos en la Ley Federal de -- Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47, en sus 22 -- fracciones enlista cuáles obligaciones debe cumplir no sólo el trabajador de confianza, sino todo servidor público. Y ello implica que estén contempladas todas las obligaciones que tienen, pues existen en otros ordenamientos jurí-- dicos disposiciones para los trabajadores, como lo sería las aportaciones que

según los artículos 15 y 24 de la Ley del ISSSTE, los trabajadores deben aportar al instituto como cuota obligatoria del 8% del sueldo básico que disfruten, etc.

Revisémoslas brevemente:

"Artículo 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previsto en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas;

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

En esta fracción se exige una diligencia extrema que el servidor público debe tener al efectuar sus labores.

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, -- programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

La conducta que se exige del servidor público es la legalidad -

al formular, y ejecutar planes, programas y presupuestos.

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos.

El trabajador al servicio del Estado debe evitar desde el des--
vío de información, facultades hasta el de recursos.

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual -
tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, --
ocultamiento o inutilización indebidas de aquellos.

El servidor público debe evitar el descuido de los documentos o de la información que maneja.

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tra
tanto con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con -
las que tenga relación con motivo de éste.

La conducta del trabajador público debe ser correcta y respetuos
a con cualquier persona con la que trate.

VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos, --
las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación

o abuso de autoridad.

Cuando del servidor público dependan otros trabajadores, deberá tratarles correctamente, evitando agravios y abusos de autoridad.

VII.- *Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.*

El trabajador al servicio del Estado debe evitar respecto a sus superior jerárquicos, las faltas de respeto o la insubordinación.

VIII.- *Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.*

El servidor público debe evitar no informar al superior jerárquico del incumplimiento de obligaciones o las dudas que tuviese sobre la procedencia de las órdenes superiores.

IX.- *Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.*

El trabajador público debe evitar ejercer funciones que no le competan.

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no -- asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licen -- cias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras per -- cepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.

El servidor público del cual dependan otros, debe evitar conce -- der sin justificación alguna a faltar a un inferior jerárquico más de 15 -- días seguidos o 30 discontinuos en un año. Asimismo, deberá abstenerse de -- otorgar sin necesidad, permisos, licencias o comisiones con goce total o pa -- rcial de sueldo.

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comi -- sión oficial o particular que la ley le prohíba.

El servidor público no podrá desempeñar cargos incompatibles - con la función pública.

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nom -- bramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución -- firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

El trabajador al servicio del Estado está obligado a no inter -- venir en el nombramiento de una persona inhabilitada.

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la aten --

ción, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado -- parte.

El servidor público debe excusarse del conocimiento de un asunto cuando exista un impedimento.

XIV.- Informar por escrito al Jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

El trabajador estatal debe informar a su superior jerárquico de la imposibilidad de excusarse cuanto tenga impedimento.

XV.- Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí por interpósita persona dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas activi--

dades profesionales, comerciales e industriales se encuentren directamente - vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en - conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

En esta fracción se le prohíbe al servidor público recibir donativos, o cualquier otra cononjla de personas cuyos intereses afecte.

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas las que se refiere la fracción XIII.

El trabajador debe evitar obtener beneficios extras a los de su remuneración.

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en - la selección, contratación, nombramiento, designación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción -- XII.

El servidor público ha de abstenerse de intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal.

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la ley.

La verdad, esta fracción es sólo para una élite de servidores públicos. La misma ley en su artículo 80 menciona taxativamente quienes están obligados a presentar declaración de bienes. En cuanto hace a los servidores públicos de confianza, éstos tienen obligación de presentarla todos sin distinción alguna, cuando trabajen en la Secretaría de la Contraloría.

XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta.

Todo servidor público está obligado a atender con la diligencia debida, las instrucciones de la Secretaría de la Contraloría.

XX.- Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo y en los términos de las normas que al efecto se expidan.

Todo trabajador público del cual dependan otros, está obligado a informar al superior jerárquico del incumplimiento de las obligaciones de los subalternos.

XXI.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incum

plimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y

El servidor público debe abstenerse de transgredir cualquier -- disposición jurídica que se relacione con la función pública.

XXII.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente, informando a su superior acerca de este acto.

Por ser esta fracción tan amplia e imprecisa obliga al servidor público a observar cualquier otra disposición existente, sin que éste pueda aducir su desconocimiento, ya que el Código Civil, vigente, para el Distrito Federal, determina en sus artículos 21 y 10 respectivamente: La ignorancia de la ley no excusa su cumplimiento; y contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario.

Consideramos que las obligaciones que estipula la ley burocrática en su precepto número 44, y que son de acuerdo a la misma ley, de aplicación al personal de base; son conductas también exigidas a los trabajadores de confianza y que consideramos que se equiparan a algunas de las fracciones

del artículo 22 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Constitucionalmente, existe la obligación de prestar la protesta legal que es una forma de recordar al servidor público las responsabilidades que entraña la función pública, y así lo establece el artículo 128 y 130 párrafo cuarto de la Carta Magna.

Artículo 128.- Todo funcionario público, sin excepción alguna - antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la -- Constitución y las leyes que de ella emanen.

Artículo 130.- La simple promesa de decir verdad y de cumplir - las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

3.- RESPONSABILIDADES DE LOS TRABAJADORES FEDERALES DE CONFIANZA.

La organización de nuestro país en una República representativa, democrática y federal, tal como lo establece la Carta Magna, implica el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de la voluntad del pueblo en quien radica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio del poder.

En este tipo de régimen se requiere que cada órgano del Estado

tenga limitado su campo de acción y la necesaria integración de esos órganos con hombres, exige que su función o dirección sea responsable.

En un régimen democrático los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse servidores públicos. Es evidente que todo servidor público, independientemente de su rango, se encuentra ligado a los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos, que dentro de un sistema democrático, sin el derecho sería inconcebible: el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la constitución y a la ley (constitucionalidad y legalidad) y el que consiste en realizarlos honestamente. (responsabilidad).

Al violarse el principio de legalidad (latu sensu), los actos de autoridad en que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los juicios, procesos o recursos, que cada Estado contempla, y al quebrantarse el de responsabilidad, el funcionario público que lo infrinja se hace merecedor a la imposición de sanciones que constitucional o legalmente estén previstos.

El Estado no sólo otorga a los gobernados de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino establece también un sistema de responsabilidades para las personas en quienes se deposita el ejercicio del poder público.

En nuestro orden constitucional se ha instituido, como garantía jurídica del mismo y del régimen de legalidad en general, un sistema de res-

ponsabilidades de los servidores públicos mismo que se establece en la Constitución y se reglamenta en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La responsabilidad política no la trataremos en virtud de que este trabajo no se ocupa de los servidores a que hace referencia el artículo 110 Constitucional en relación el 5° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Bien, los servidores públicos están sujetos a responsabilidad administrativa, civil y penal. El artículo 109 Constitucional fija los lineamientos para la responsabilidad administrativa, penal y política. El artículo 111 de la Carta Magna alude a la responsabilidad civil. Es importante señalar que cada tipo de responsabilidad se sustancia a través de procedimientos autónomos, y por ende, prevé sanciones diferentes mismas que se imponen por órganos distintos, según el tipo de responsabilidad.

a) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El fundamento constitucional a este tipo de responsabilidad lo encontramos en la fracción III del artículo 109. Así como en los artículos 113 y 114 párrafo tercero del mismo ordenamiento.

"III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

Por otro lado, el precepto 113 constitucional, establece que --

las leyes administrativas fijarán las causas de la responsabilidad administrativa, sus sanciones como lo son: la suspensión, la destitución y la inhabilitación, asimismo como los procedimientos y órganos facultados para aplicar éstas. Existe también la posibilidad de la sanción pecuniaria, que no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados, que se originaron con los actos u omisiones del servidor público.

El precepto 114 en su tercer apartado, estipula que la ley señalará el término de prescripción de esta responsabilidad, la cual no será menor de tres años cuando los actos u omisiones del servidor público hayan sido graves.

Este tipo de responsabilidad va a estar regulada a nivel legal por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982.

La responsabilidad administrativa nace para proteger la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. (Artículo 109 Constitucional).

El ámbito de aplicación es muy amplio y un tanto impreciso, quizá porque este tipo de responsabilidad es de recién exigibilidad. Y así tenemos que según el artículo 108 constitucional, primero y tercer párrafo, son servidores públicos: los representantes de elección popular, los miembros -

de los poderes judicial federal y del distrito; los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública federal o en Distrito; los gobernadores, diputados y magistrados de los tribunales superiores de los Estados, (aquí su responsabilidad es penal y política). Y el jefe del Ejecutivo que sólo puede ser acusado de traición a la patria, y por delitos graves del orden común. Asimismo, son servidores públicos según el precepto segundo de la Ley de Responsabilidades todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Personas que en esta última parte del numeral en comento, existe una amplitud e imprecisión que puede llegar a generar ambigüedades.

Bien, ¿pero cuándo un servidor público ejecuta actos o comete omisiones que le acarreen responsabilidad administrativa?

Después de haber leído las 22 fracciones del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades, nos atrevemos a decir, sin temor a caer en exageraciones que dada la redacción de las obligaciones de los servidores públicos, podemos afirmar que a cualquiera de éstos se les puede exigir responsabilidad administrativa que ¿por qué?, pues, porque con la sola primera fracción del artículo 22, podemos cuestionar la labor de cualquier servidor, veamos:

"I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión".

Aquí se castiga desde la lentitud hasta la ignorancia, y ello -

con apreciaciones meramente subjetivas de los superiores jerárquicos. Las -- obligaciones (21) restantes imponen al servidor público conductas de obediencia, diligencia, respeto al orden jurídico laboral y a las disposiciones patri-- moniales que dicta en esa materia la Secretaría de la Contraloría. Lo grave no es que se exija que todo trabajador al servicio del Estado pueda ser "10 el servidor público perfecto". Sino que en la redacción de la norma existen tantas imprecisiones que originan los manejos arbitrarios y caprichudos de -- los superiores jerárquicos que si actúan así con los trabajadores de base -- que tienen un sindicato que los "protege" la situación se torna insostenible para con los trabajadores de confianza, a los cuales se les exige lealtad a un grupo o partido político o a una persona física determinada.

Este artículo es tan confuso que regula conductas que no son de origen administrativo sino penal (fracciones IX y XV).

Bien, cuando el servidor público de confianza o de base incurre en alguna infracción, la sanción administrativa le será aplicada previo análisis de sus antecedentes como trabajador (artículo 54 de la Ley de Res-- ponsabilidades). Dichas sanciones son de seis clases distintas a saber:

Apercibimiento o amonestación privada o pública; suspensión o -- destitución del puesto sanción pecuniaria y por último inhabilitación tempo-- ral para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas.

Esta última sanción cuando se ha impuesto por la obtención de -- beneficios económicos o que haya causado daños u perjuicios hasta por un mon-- to de 100 veces el salario mínimo del Distrito Federal será de 6 meses a 3 -

años si es que se superó dicho límite será de 3 a 10 años (artículo 53 de la Ley de Responsabilidades).

Existe el "perdón por única vez" (artículo 63 de la Ley de Responsabilidades) siempre y cuando el daño causado no exceda de 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y que los actos u omisiones no sean graves ni constituyan algún delito. La prescripción para hacer efectivas las imposiciones es según el artículo 78 de la ley:

1.- De tres meses, si el beneficio obtenido o los daños causados son menores de 10 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal o si la responsabilidad no pudiera tasarse económicamente.

La prescripción corre a partir del día siguiente en que se incurre en responsabilidad o si el delito es de carácter continuado cuando éste cesó.

2.- En todos los demás supuestos la prescripción es de tres años.

La "muerte laboral" la tenemos cuando se impone como sanción la inhabilitación (artículo 53) que sólo puede ser impuesta cuando el monto del lucro, daño o perjuicio causados no es superior a 3,000 días del salario mínimo vigente para el Distrito Federal, dicha inhabilitación será de 6 meses a tres años. En caso de que se exceda en el monto arriba indicado, podrá ir de 3 a 10 años.

Ahora bien, tratándose de la destitución de un servidor público

de confianza esta es impuesta, obviamente, por el superior jerárquico, mismo que tendrá que demandar la destitución de los empleados de base (artículo 56 fracciones III y II respectivamente). Es notorio que la prepotencia y los --rencores y frustraciones de infinidad de superiores jerárquicos encuentran un basamento legal para apoyar sus caprichos en dicho precepto.

Por otro lado, sólo mencionaré someramente que existe todo un --procedimiento (artículo 64 y ss.) para investigar, determinar y en su caso --sancionar a los servidores públicos por responsabilidad administrativa.

B) RESPONSABILIDAD CIVIL

El artículo 111 constitucional dispone en su octavo párrafo que tratándose de demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia.

Este tipo de responsabilidad se origina por los actos u omisiones que se producen en el desempeño o con motivo de la misma actividad administrativa ya que dolosa o culposamente se pueden lograr daños y perjuicios a los particulares ya sean éstos personas físicas o morales, y ello conlleva a la obligación resarcitoria respectiva.

Bien, tratándose de los daños y perjuicios que un servidor público cualquiera pueda causar a los particulares, el Estado asume una responsabilidad subsidiaria conforme a lo prescrito en el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal.

Esta responsabilidad surge como obligación estatal de resarcir al damnificado; siempre que el servidor público que hubiese originado con su conducta los daños y/o perjuicios no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para hacer frente a dicha responsabilidad.

Creemos que es necesario puntualizar que el particular damnificado por los actos u omisiones culposos o dolosos del servidor público; tiene el derecho de demandar a éste en lo personal, el pago de la indemnización respectiva ante el juez civil competente, antes de estar legitimado para -- ejercitar acción alguna contra el Estado. Asimismo, el Estado asume únicamente la responsabilidad económica y sólo de manera subsidiaria, misma que es independiente de la responsabilidad penal del sujeto activo. Pensamos que es manifiesta la desprotección que existe para con el afectado por los actos u omisiones del servidor público. Puesto que en caso de que fuera necesario de mandar al Estado su responsabilidad subsidiaria, ya podemos imaginarnos cuándo el damnificado podrá obtener la justicia que solicita ante los tribunales.

Según nuestro ordenamiento jurídico, el principal campo de acción de la responsabilidad civil se aplica en los casos en que los servidores públicos con motivo de su trabajo manejan fondos y cometen alguna falta. Sabemos que para este tipo de cargos se exige al trabajador que otorgue una fianza que garantice el manejo de estos fondos para que en el supuesto de que sea necesario éste pueda responder ya sea con sus bienes o con la fianza que prestó en el momento de tomar posesión del cargo.

C) RESPONSABILIDAD PENAL

La responsabilidad penal se exige por igual a todos los ciudadanos pues éstos son iguales ante la ley. Los servidores públicos que cometan algún delito podrán ser encauzados por el juez, con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que al respecto dicte la H. Cámara de Diputados.

La responsabilidad penal se origina cuando es servidor público en el desempeño de sus funciones realiza verdaderos actos delictivos; los delitos que se tipifican los mencionaremos escuetamente, por no ser objeto primor -- dial para este trabajo.

En caso de cometer por un acto u omisión algún ilícito dentro - de los conceptuados como "delitos cometidos por funcionarios públicos", y - ostentar la categoría de trabajador de confianza es causa suficiente para que la pena sea por esa circunstancia, agravada. (artículo 213 del Código Penal para el Distrito Federal). El bien jurídicamente protegido en el caso de los delitos ministeriales no es otra cosa más que la normalidad, eficiencia y ho - nestidad en el desempeño de la administración pública.

Las normas penales de este tipo serán aplicadas a todos aquellos que se coloquen en los diversos tipos legales y que podamos reputar como ser - vidores públicos y estos son según el artículo 108 Constitucional: cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en - la administración pública centralizada paraestatal y en la del Distrito Fede

ral, en el Congreso de la Unión, en los poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, así como cualquier persona que maneje recursos económicos federales; también incluye esta disposición a los gobernadores estatales a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en materia federal.

Pensamos que con el objeto de desalentar las conductas ilícitas de los servidores públicos se han incrementado las penas para castigar a -- quienes atentan contra el orden social establecido y que el derecho está llamado a mantener. Motivo por el cual se crearon nuevos tipos penales, en los cuales pueden incidir los servidores públicos. Antes de referirnos a los delitos ministeriales hemos de comentar que en el delito de revelación de secretos sin entrar en el rubro de los delitos cometidos por funcionarios públicos, vemos que cuando la revelación del secreto sea hecha por un funcionario o empleado público la sanción tanto corporal como pecuniaria será mayor.

Pues bien, seguiremos el orden que establece el Código Penal para el Distrito Federal para ir enumerando los delitos especiales en que pueden incurrir los que efectúan una función pública.

1.- "Ejercicio indebido de servicio público". Este tipo penal sanciona al que ejerza sin derecho un cargo público y al que se valga de éste, para hacer o dejar de hacer ilícitamente algo con la información o la documentación oficial. (artículo 214 del Código Penal para el Distrito Federal).

2.-Abuso de autoridad. A través de este tipo se sancionan conductas de muy diversas índoles, todas ellas utilizando ilícitamente el empleo, cargo o comisión que desempeñe. (Artículo 215 del Código Penal para el Distrito Federal).

3.- Coalición de servidores públicos. El tipo penal sanciona al servidor público que se coaligue para infringir una ley o un reglamento; para que con su renuncia masiva se interrumpa la buena marcha del servicio público.

4.- Uso indebido de atribuciones y facultades. Este tipo penal sanciona el manejo ilícito de los fondos públicos; y de las facultades para regular la economía, de un organismo estatal. (artículo 217 del Código Penal para el Distrito Federal).

5.- Concusión. Es un tipo penal que castiga la corrupción administrativa del servidor público que exige por sí o por interpósita persona algún beneficio económico indebido o en mayor proporción del señalado por la ley. (artículo 218 del Código Penal para el Distrito Federal).

6.- Intimidación. El servidor público que por sí o por otro ejerce violencia física o moral para impedir que una persona omita presentar denuncia, querrela o información relativa a un delito. (artículo 219 Código Penal para el Distrito Federal).

7.- Ejercicio abusivo de funciones. Sanciona al trabajador público que se sirva de su empleo, cargo o comisión para promover para sí, pa-

ra sus familiares o sus afines, así como de personas con las que tenga relación económica o afectiva, interés pecuniario. (artículo 220 del Código Penal para el Distrito Federal).

8.- Tráfico de influencia. El tipo penal sanciona al servidor público que trata de promover o gestionar la tramitación o resolución ilícita de asuntos que escapan de la esfera de sus funciones. De igual manera se castigará el servidor público que solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo de otro servidor público que produzca beneficios para sí o para cualquier de las personas designadas en el artículo 220 de la ley que se comenta. Aquí inclusive se sanciona la realización de un acto materia del empleo que puede ser lícito o ilícito. (artículo 221 del Código Penal para el Distrito Federal).

9.- Cohecho. Se sancionará al servidor público que reciba o solicite indebidamente dinero o cualquier otra dádiva; o bien que acepte ya directa o indirectamente promesas por hacer algo justo o injusto, relacionado con sus funciones. (artículo 222 del Código Penal para el Distrito Federal).

10.- Peculado. Será sancionado el servidor público que se apropie de fondos públicos que en razón a sus funciones le han sido confiados y los destine a usos propios o de otras personas. (artículo 223 Código Penal para el Distrito Federal).

11.- Enriquecimiento ilícito. Se sancionará al servidor público que no pueda acreditar que el aumento de su patrimonio es legítimo. (artículo 224 Código Penal para el Distrito Federal).

4.- ORGANISMO JUDICIAL QUE DIRIGE SUS CONTROVERSIAS

Cuando los seres humanos interactúan en el plano laboral, surgen situaciones que pueden vulnerar los derechos de la clase laborante.

Con el objeto de mantener el orden social, es menester su resolución. Para tal efecto el Estado crea organismos jurídicos.

a) CRITERIO LEGAL

Debido a la escisión del artículo 123 Constitucional en dos -- apartados, los trabajadores al servicio del Estado, deben resolver sus conflictos laborales ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin embargo, vamos a ver si esta situación procesal es aplicable también a los trabajadores federales de confianza.

Pues bien, según el artículo 124 de la Ley Burocrática, tenemos que la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se establece para:

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

Sólo transcribiremos esta fracción pues es la que autoriza a -- los trabajadores al servicio del Estado para acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en busca de justicia y de respeto a sus derechos laborales. Bien, la fracción habla de conflictos entre el titular de la

dependencia y los trabajadores. Ya en otro lugar de este trabajo, hemos demostrado que los servidores públicos de confianza son trabajadores. Luego en tonces, no existe inconveniente para colegir que el trabajador de confianza tiene expedito su derecho a acudir ante este tribunal a ventilar su controversia.

Pero ante tal deducción lógica, no nos queda más que recordar - que en el mismo ordenamiento que se comenta, existe una disposición que es - un monumento jurídico a la inconstitucionalidad: el artículo 80.

Es a través del precepto octavo de la ley burocrática por medio del cual se excluye a los trabajadores de confianza de la aplicabilidad de la legislación federal laboral. 'si, los excluye de las prerrogativas y derechos y por lo tanto también de la posibilidad de acudir ante el órgano judicial que expreso se creó para resolver las controversias de los servidores públicos.

Vamos a proceder a revisar la disposición del artículo 80. de la ley burocrática a través de la Constitución.

El artículo 14 constitucional, regula las garantías de audiencia y legalidad, ordenando expresamente dicho artículo que 'nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y -- conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. no es flagrante la contraposición del artículo 80. de la ley burocrática con el artículo 14

constitucional?. El precepto del ordenamiento burocrático deja en estado de indefensión a los trabajadores de confianza, ya que no los remite a una ley que les sea aplicable y que además tenga establecido el organismo que resolverá sus conflictos laborales. De tal suerte que excluye a los servidores públicos de confianza no sólo del procedimiento laboral sino de todo un orden normativo. Y que hace entonces al trabajador de confianza cuando se le trasgreden sus derechos laborales? Pues es tal su inseguridad laboral y por ende jurídica que se somete en la gran mayoría de los casos a cualquier vejación, pero cuando afortunadamente esto no sucede y alguien se atreve a levantar la voz, no sabe ante qué autoridad laboral acudir en demanda de protección y justicia, pues no pueden ocurrir ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje ni ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

B) CRITERIO JURISPRUDENCIAL

Ante la situación antes descrita, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó en alguna época que los trabajadores de confianza -- que presten sus servicios al Estado, pueden ocurrir ante un juez de distrito en amparo directo (14), sin embargo, la II. Suprema Corte de Justicia de la Nación, varió de criterio y la cuarta sala asentó jurisprudencia en el sentido de que es competente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer los conflictos derivados de la relación laboral de los trabajadores de confianza. (15).

A continuación transcribiré algunos criterios jurisprudenciales relativos a esta problemática:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO
AMPARO DIRECTO IMPROCEDENTE CONTRA EL CESE DE LOS
TRABAJADORES DE CONFIANZA
(16)

De acuerdo con la tesis jurisprudencial emitida por la cuarta - sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro de "TRABAJO AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA", competencia del Tribunal Federal de conciliación y arbitraje PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA - RELACION LABORAL DE LOS, se advierte que es improcedente el amparo directo - que se intente en contra del cese de un trabajador de confianza, por corresponder el conocimiento de ese conflicto al tribunal federal de conciliación y arbitraje.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 69/81.- Daniel Laureano Hernández.- 3 de septiembre de - 1981.- Unanimidad de votos.- Ponente: Jorge Enrique Nota Aguirre.- Secretaria: Edith Cervantes Ortiz.

Informe 1981.- Tercera parte.- Tribunales Colegiados.- página 210.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AMPARO Y JUICIO LABORAL - (17).

La segunda sala de esta Suprema Corte de Justicia ha establecido que los trabajadores de confianza, al servicio del Estado, no gozan de la

protección del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y no pueden acudir al mismo cuando son dados de baja, sino que tienen que acudir a un amparo administrativo indirecto. Y la cuarta sala de este alto Tribunal, ha estimado que los trabajadores de confianza sí pueden acudir, en esa situación, al Tribunal de que se trata. Es de notarse que el artículo 123, apartado "B", fracción XII, señala que los conflictos individuales de los trabajadores del Estado serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin decir, si se refiere sólo a los de base. Pero la fracción XIV, que es la única que habla de cargos de confianza, establece expresamente que las personas que los ocupen disfrutarán de los beneficios de la seguridad social.

Esta última fracción claramente señala limitativamente los derechos de los trabajadores de confianza, de entre otros los que las fracciones anteriores conceden a los trabajadores en general, que deben entenderse como los de base. De lo contrario, no habría diferencia entre estas categorías. Luego la permanencia en el empleo no es uno de los derechos que los trabajadores de confianza tengan en términos semejantes a los trabajadores de base. De lo que se sigue que cuando son cesados, no pueden acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sino que deben acudir al amparo indirecto, en términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo. A mayor abundamiento, el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado expresamente ordena que quedan excluidos del régimen de esa ley (que es la que regula competencia y actuación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje) los empleados de confianza. Luego, mientras no se haya declarado la inconstitucionalidad de ese precepto, con efectos de cosa juzgada para él, un trabajador de confianza que lo desea, podrá demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y, si se le aplica en su per-

juicio el artículo 8° citado, promover un amparo en que reclama la inconstitucionalidad de ese precepto y del acto de su aplicación; al menos, por lo que hace a los derechos únicos que la fracción XIV apartado "B" del artículo 123 concede, en cuanto hace a protección al salario y a beneficios de seguridad social, siendo de notarse que una cosa es la protección al salario, que se refiere al tiempo de pago y monto del mismo, y otra la estabilidad en el empleo, o sea, las posibilidades de darlo de baja o cesarlo, aunque esto afecto, claro el derecho a recibir salario, lo que es otra cuestión.

Amparo directo 409/81.- Secretario de la Reforma Agraria. 16 de marzo de -- 1983. 5 votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco, Secretaria: Ma. Magdalena Córdoba Rojas.

Informe 1983. Sala Auxiliar. Núm. 45 pág. 46.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS.- (18) La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, queda definida como garantía social con la inclusión del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: B entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. El susodicho apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten

sus servicios a las diferentes dependencias que integren 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 de 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. La fracción XIV del apartado Constitucional en cita estableció que la Ley Reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior, significa que las personas que desempeñan cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio apartado "B", y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente los derechos derivados de su afiliación al régimen de seguridad social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de los trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derecho de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo, solo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los poderes de la Unión, gozarán de los derechos que la constitución concede a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual del trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición consti-

tucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previene la ley reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el pleno de la Suprema Corte de la Nación. En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los titulares de las dependencias de los poderes de la Unión y los trabajadores de confianza al servicio de las mismas, pueden ser resueltos por el mencionado tribunal, que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción.

Apéndice: Informe 1981.- Segunda parte.- Cuarta Sala.- Pág. 160.

Amparo directo 3208/65.- Carlos Barrera Ruiz.- 9 de mayo de 1966.- 5 votos.-

Ponente: Angel Carbajal.- Secretario.- Santiago Barajas Montes de Oca.

Amparo directo 3295/78.- Antonio Cervantes Huerta y Otro.- 21 de febrero de

1979.- 5 votos.- Ponente: David Franco Rodríguez.- Secretario: Salvador Tejada Cerda.

Amparo directo 784/78.- Sergio Antonio Domínguez Espinoza.- 26 de febrero de

1979.- 5 votos.- Ponente: Julio Sánchez Vargas.- Secretario: Jorge Landa.

Amparo directo 4893/78.- Ismael Matus Martínez.- 14 de marzo de 1979.- 5 vo-

tos.- Ponente: Julio Sánchez Vargas.- Secretaria.- Raquel Romero Sandoval.

Amparo directo 6130/77.- Antonio Cabrera Macías.- 25 de abril de 1979.- Una-

nanimidad de 4 votos.- Ponente: David Franco Rodríguez.- Secretaria: Salvador Tejada Cerda.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. IMPROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO CONTRA EL CESE RECLAMADO POR LOS.- (19) La cuarta sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto que la situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida como garantía social con la inclusión del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, reglamentado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que las personas que desempeñan cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio apartado B" gozando de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo que la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con excepción de los conflictos ante el poder judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que, en consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y los trabajadores de confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltas por el mencionado Tribunal, que es el único competente constitucionalmente para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto aludido no los excluye (amparos directos números 3208/85, 3295/78, 784/78, 4893/75 y 6130/77). Luego entonces, siguiendo ese criterio resulta incuestionable que el quejoso, antes de acudir a la vía constitucional a reclamar su cese, debió de haber demandado al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y al no hacerlo así, surgió la causal de improcedencia prevista en la fracción XV del artículo 73, de la Ley de Amparo, cuenta habida de que en contra de los actos reclamados procedía un juicio por medio del cual podían ser modifi-

cados, revocados o nulificados. No obsta en contrario la circunstancia de -- que conforme a la ley de la materia no se suspendieran los efectos de dichos actos con la promoción del juicio. Toda vez que de cualquier manera se trata ba de actos consumados -el cese- en contra de los cuales tampoco en el amparo procedía la suspensión en términos de la jurisprudencia número 9 que bajo el rubro de "ACTOS CONSUMADOS" puede consultarse en la página veintiuno de la octava parte del último apéndice al Semanario de la Federación.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 12/79.- Martino Monreal Cuéllar.- 31 de agosto de 1979.- Unanimidad de votos.- Ponente: César Esquinca Muñoz.

Semanario Judicial.- Séptima época.- Volúmenes 127-132.- Julio-diciembre de 1979.- Sexta parte.- Tribunales Colegiados.- Pág. 173.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. (20). El tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de -- garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios -- caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de -- confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, aparta do "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponda, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

Amparo directo 6624/80.- Secretario de la Reforma Agraria.- 27 de abril de -

1981.- 5 votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.- Secretario: F. Javier Mijangos Navarro.

Informe 1981.- Segunda parte.- Cuarta.- Página 237.

Precedentes:

Amparo directo 1485/80.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.- 23 de julio de 1980.- Unanidad de 4 votos.- Ponente: Julio Sánchez Vargas.- Secretario: Jorge Landa.

Amparo directo 3635/78.- Manuel Vazquez Villaseñor.- 14 de marzo de 1979.- 5 votos.- Ponente: Alfonso López Aparicio.- Secretario: Carlos Villascán -- Roldán.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. REINSTALACION POR DESPIDO INJUSTIFICADO IMOPERANTE DE LOS.- [21] Tratándose de un jefe de Departamento de una Secretaría de Estado, si es dado de baja por haber incurrido, en concepto del titular, en graves irregularidades durante el desempeño de sus labores, las cuales determinaron su consignación, formal prisión y proceso penal, resulta que, independientemente que se dicte sentencia absolutoria en el proceso penal 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 5 y 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Amparo directo 6526/77.- Antonio Nájera Guemes.- 17 de enero de 1979.- 5 votos.- Ponente: Alfonso López Aparicio.

Semanario Judicial.- Séptima época.- Volúmenes 121-126.- Enero-junio de -- 1979. Quinta parte.- Cuarta Sala.- pág. 92.

c) NUESTRA POSICION.

Vemos que debido a la i:constitucionalidad del artículo 8° de la Ley Burocrática, se propician esta serie de criterios encontrados, para nosotros, de conformidad a la actual "regulación" que rige a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, es congruente con dicha realidad el -- criterio sustentado por la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en párrafos anteriores se ha mencionado en el sentido de que los trabajadores de confianza que sirven al Estado, no gozan de la protec-- ción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y no pueden acudir a él cuando son: dados de baja, sino que deben acudir a un amparo administrati vo indirecto.

Este criterio lo sostuve al demandar al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, por haber violado mis garantías indivi-- duales. Y en virtud de que el puesto ostentado en dicha institución es de - confianza, reclamé ante los juzgados de Distrito las prestaciones correspon-- dientes. La sentencia de amparo fue favorable para la sustentante, motivo - por el cual y en abundamiento de nuestro punto de vista, anexo copia fotos-- tática de la copia certificada.



Fallas de origen

62. MEXICO, DISTRITO FEDERAL, A VEINTICUATRO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO. -----

--- VISTOS; para resolver en definitiva los autos del juicio de amparo número 529/63, promovido por MAGDALENA MONTERO GARDARA, por su propio derecho contra actos del C. DIRECTOR GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA y otras autoridades y, -----

----- R E S U L T A D O S : -----

--- FUEZCO.- Por escrito presentado el día cinco de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, ante la Oficialía de Partes de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, compareció MAGDALENA MONTERO GARDARA, por su propio derecho, en demanda de amparo y protección de la Jurisdicción Federal por los actos y en su favor de las autoridades que en copia se transcriben: -----

--- AUTORIDADES RESPONSABLES: "C. DIRECTOR GENERAL, C. SECRETARIO MAYOR, C. DIRECTOR DE ADMINISTRACION, C. COORDINADOR GENERAL OPERATIVO, C. DIRECTOR DE SERVICIOS DE ALIMENTACION, C. SUPERINTENDENTE DE RECURSOS HUMANOS (HOY DIRECTOR DE RECURSOS HUMANOS), y C. JEFE DEL DEPARTAMENTO DE CONTRATACIONES Y REMUNERACIONES, DEPENDIENTES TODAS DEL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA". -----

--- ACTOS RECLAMADOS: "El omitir aplicar en mi puesto, en el Catálogo de Puestos y Tabulador de Sueldos Anuales para Servidores Públicos Superiores de la Administración Pública Federal", emitido por la Secretaría de Programación y Presupuesto, a favor de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad del Poder Judicial, Dirección General del Servicio Civil. Concretamente en el catálogo elaborado para el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Específicamente en el rubro de

COPIA RELEVADA

correspondiente a los jefes de departamento. Mi percepción anual neta no se ajusta a ninguno de los tres niveles (mínimo; ----- 1,050.000.00, medio; 1.200.000.00 y máximo; 1.350.000.00), de que habla el documento de referencia. Tal omisión, se traduce por un lado, en el hecho de excluirme, sin causa justificada, para la aplicación del oficio enviado por el DIP, al Director General del Servicio Civil, mediante el cual se lo solicitó, entre otras cosas, la autorización para pagar a los jefes de departamento una percepción bruta mensual de \$111,000.00.- por el otorgamiento de la nó elaboració del aviso de movimiento de personal para modificar las percepciones de la hoy quejosa, con efectos retroactivos a febrero 16 del año en curso. Acto que se reclama de todas y cada una de las autoridades designadas como responsables. Asimismo, señalo como ordenadoras a las mencionadas en los incisos a), b), c) y d). Como ejecutoras a las manifestadas en los incisos e), f) y g). Autoridades enlazadas en la fracción anterior, cuyos actos precisaré más tarde. No atender a mi derecho de petición. Ya que emití dos escritos en donde solicitaba la nivelación de mis percepciones respecto de la categoría que ostentaba, uno de fecha 16 de agosto y otro del 4 de octubre, ambos del presente año.- Acto que se reclama de las autoridades señaladas como responsables en los incisos b) y d) quienes funcionaron como ordenadoras y como ejecutoras, las señaladas en los incisos e) y f) de la fracción III. Actos que detallaré posteriormente.- El despido injustificado de que fui objeto, por parte de las autoridades responsables señalándose como ordenadoras a las mencionadas en los incisos a), b) y d). Como ejecutora a la señalada en el inciso f). Autoridades enunciadas en la fracción que antecede.- Actos que explicaré en el capítulo correspondiente." -----
----- SEGUNDO.- Por razón de turno, correspondió conocer de la demanda de referencia a este Juzgado Quinto de Distrito del Distrito Federal en Materia Administrativa, quien por auto de-

COPIA
COPIA
COPIA





fecha seis de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, la -
admitió en sus términos, dio aviso de inicio a la Superioridad,
pidió a las autoridades señaladas como responsables sus informes
con justificación; al Agente del Ministerio Público Federal de-
la Adscripción, la intervención que legalmente compete, mismo -
que no formuló pedimento y se fijó hora y fecha para la celebra-
ción de la audiencia constitucional la cual fue efectuada, en --
los términos del acta que antecede:-----

----- CONSIDERANDO -----

----- PRIMERO.----- Los actos que se reclaman de los C. C. Director
General, Oficial Mayor, Director de Administración y Recursos -
Materiales, Coordinador General Operativo, Director de Servicios
de Alimentación, Director de Recursos Humanos y Jefe del Depart-
tamento de Contratación y Regeneración del Sistema Nacional para
el Desarrollo Integral de la Familia, consistentes en la no
aplicación del "Catálogo de Puestos y Tabulador de Sueldos Anua-
les para Servidores Públicos Superiores de la Administración --
Pública Federal", elaborado para el Sistema Nacional para el De-
sarrollo Integral de la Familia, en el puesto que la quejosa de-
fiende que es "Jefes de Departamento", debe considerarse cierto,
pese a que las autoridades lo nieguen en su informe con justi-
ficación porque como dicho acto se trata de una omisión, su ne-
gativa se traduce en un acto positivo de la autoridad y esto no
se demostró, o sea que no se hubiere demostrado que efectivamente
se aplicó a la quejosa el catálogo y tabulador de sueldos preci-
sado, para que de tal forma pudiera tenerse indubitadamente ne-
gado dicho acto. -----

----- En igual forma, deben tenerse por ciertos los actos que -
reclaman del Director de Servicios de Alimentación y Director-
de Recursos Humanos del Sistema Nacional para el Desarrollo In-



Vertical stamp: SUPLENTE



tegral de la familia consistente en la falta de contestación a las peticiones formuladas por la quejosa, mediante escrito de fechas dieciséis de agosto y cuatro de octubre de mil novecientos ochenta y tres; de la primera de las autoridades porque lo reconoce en el informe que en forma conjunta se rindió, y en lo que atañe a la segunda porque, aunque lo niegue en el informe al aducir que se ignora a quién se dirigió, lo cierto es que la quejosa demostró con el escrito de cuatro de octubre de mil novecientos ochenta y tres, que éste fue formulado y que fue presentado ante la entonces Subdirección de Personal, a las quince horas con veintitrés minutos del mes y año citados. -----

----- Por último, todas las autoridades que en este juicio se señalaron como responsables, niegan también el acto que se hizo consistir en el despido injustificado de la quejosa, sin embargo, como no se demostró por parte de las responsables lo contrario, o sea que no hayan despedido a la quejosa, resulta que no se probó por la autoridad la negativa del acto que se reclama, por lo que debe tenerse como ciertos estos actos. -----

----- SEGUUNDO.- Como las causas que dan lugar a la improcedencia del juicio de garantías, son de orden público y su estudio preferente, ya sea que las partes lo hagan valer o no, de acuerdo a lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia publicada con el número 109, en la página 196, Octava Parte de la -- Compilación de 1917-1975, cuyo rubro es: "IMPROCEDENCIA", se procederá a continuación al análisis de los que, en la especie, invocan las responsables. -----

----- Afirman las autoridades del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, que en el presente juicio de garantías resulta improcedente en los términos de la fracción XV y XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con la fracción III del artículo 74 del mismo ordenamiento legal, alegando que en contra de los actos reclamados procede -



93.

"algún" recurso. -----

----- Deben desestimarse los argumentos de las autoridades, por
que en ellos no explican en forma razonada, cuál recurso o me-
dio de defensa legal es el que a su juicio procede en contra de
los actos que reclama la quejosa; sino que solo se limitan a --
transcribir dos criterios sustentados por la Sala Auxiliar de --
la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Tribunal Cole-
giado en Materia Laboral, en las que se sostiene que el Tribu-
nal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para cono-
cer de los conflictos derivados de la relación laboral de los --
trabajadores de confianza al servicio del Estado; sin embargo, --
aún tomando en consideración tal criterio, debe desestimarse en
igual forma la causal propuesta, porque el hecho de que, de ---
acuerdo con el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la --
Constitución, los empleados de confianza disfruten de las medi-
das de protección al salario y de los beneficios de la seguri-
dad social, ello en forma alguna está determinando que sea el --
Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje competente para co-
nocer los casos en que los trabajadores de confianza reclamen --
el cese decretado en su contra por estimarlo violatorio de ga-
rantías, además de que, el artículo 12-, fracción I, de la Ley-
Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece --
la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
para los conflictos que tengan los trabajadores de base, puesto
que los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen-
de la ley en términos del artículo 80., de la ley en cita, y --
por tanto, si el quejoso estima que se violan sus garantías in-
dividuales con el cese, si se encuentra legitimado para hacerlo
directamente en el juicio de garantías y no ante el Tribunal Fe-



de conciliación y Arbitraje como lo sostiene la respon-
sable. -----

- - - En apoyo de la consideración anterior, resulta aplica-
ble la tesis publicada con el número 542, en la página 899,-
Tercera Parte de la Compilación de 1917-1975, cuyo rubro es:
"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, BAJA DE-
LACION INCONVENIENTE". -----

9/83.
EX.

- - - En otras argumentaciones, las responsables precisan --
que debe sobreseer el juicio con ~~apoyo~~ en la fracción XII,
del artículo 73 de la Ley de Amparo, porque afirman que la --
quejosa dejó de prestar servicios como Jefe de Departamento
desde el veintisiete de septiembre de mil novecientos ochenta
y tres, fecha desde la que empezó a correr el término para
interponer la demanda, y ésta se interpuso hasta el mes
de diciembre. -----

- - - Deben desestimarse los anteriores argumentos, en razón
de que la quejosa manifestó en su demanda de garantías que --
el día quince de noviembre, el Director de Recursos Humanos
le dijo que estaba despedida y no antes, circunstancia que la
quejosa demuestra con los recibos de pago correspondientes--
que se le hicieron hasta la primera quincena de noviembre de
mil novecientos ochenta y tres, por lo que debe estimarse --
que es ésta la fecha en que la quejosa conoció de la baja --
que reclama y no el veintisiete de septiembre como afirman --
las responsables, por lo que debe estimarse que si fue pre-
sentada en tiempo la demanda que originó el presente juicio-
de garantías. -----

- - - De conformidad con los razonamientos antes hechos, de-
be concluirse que no se surten en la especie los extremos de
las causales propuestas por las responsables, y como en la --
opinión del suscrito no existe alguna otra que deba examinar
se de oficio, se procederá a continuación al análisis de la-



constitucionalidad de los actos reclamados, de acuerdo a los --
conceptos de violación que se hacen valer. - - - - -

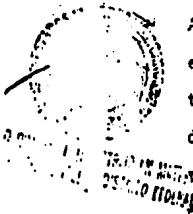
9/53.

IX.

- - - TERCERO. - El segundo de los conceptos de violación se estima funda-
do, puesto que en él se reclaman violaciones al artículo 80. --
de la Constitución, porque las responsables no dieron contesta-
ción al los escritos de fechas dieciséis de agosto y cuatro de
octubre de mil novecientos ochenta y tres. - - - - -

- - - En efecto, la quejosa demuestra con las copias de los es-
critos correspondientes, que fueron formulados, y que fueron --
presentados los días diecisiete de agosto ante la Dirección de
Alimentación (fojas ciento once) y el cuatro de octubre ante la
entonces Subdirección de Personal, respectivamente; por su par-
te, las responsables, aducen que la quejosa omitió señalar su -
domicilio a donde debería comunicarse el acuerdo recuado, en --
tanto que en lo que atañe al escrito de cuatro de octubre de --
mil novecientos ochenta y tres, se adujo que se ignora a quién-
se dirigió. - - - - -

- - - Sin embargo, las excusas de las responsables no son justi-
ficadas, porque, por un lado se precisó líneas arriba, que el -
escrito de cuatro de octubre de mil novecientos ochenta y tres,
se dirigió al Director de Recursos Humanos y se presentó en la-
Subdirección de Personal en la misma fecha y, por otro, que se
demuestra por la quejosa que en escrito de veinticuatro de octu-
bre de mil novecientos ochenta y tres, presentado ante la Sub-
dirección de Personal, hizo saber su nuevo domicilio, (fojas --
cientos veintidós de autos); en consecuencia, se estima que las
responsables al no haber dado contestación a los escritos de la
quejosa, violan en perjuicio de ésta las garantías contenidas -
en el artículo 80. Constitucional, por lo que debe concederse -
el amparo y protección que se solicita, para el efecto de que -
las responsables hagan recaer acuerdo escrito, congruente a la-



SECRETARIA DE ECONOMIA

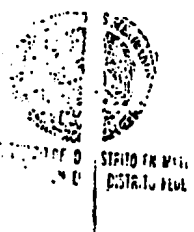


petición de la quejosa y se lo haga conocer en breve término y en forma personal. - - - - -

- - - For último, resulta también fundado el tercer concepto de violación en el que la quejosa reclama violaciones al artículo 14 y 16 de la Constitución por haber sido despedida sin habérsele oído y vencido en juicio, a lo que asiste la razón a la quejosa, puesto que las responsables no demuestran que a la baja reclamada se le hubiere otorgado garantía de audiencia, en donde se le haya hecho conocer a éstos los motivos o causas por las que se le despidió, y que asimismo le hubiere dado la oportunidad de alegar y ofrecer pruebas en su defensa, lo que indudablemente se traduce en violaciones a sus garantías que protege el artículo 14 y 16 Constitucionales que disponen que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; formalidades éstas que no se cumplieron en la especie, por lo que debe concederse a la quejosa el amparo y protección que solicita. - - - - -

- - - Con motivo de resultar fundado el concepto de violación en que la quejosa hizo valer en contra del despido o cese de su empleo, se hace innecesario examinar el primero de éstos, porque en él se combaten las cuestiones relacionadas con el pago de salarios; como el amparo así concedido, obliga a reconstituírle de todos los actos que de él se derivan, la ejecución de la sentencia obliga también a cubrir los sueldos correspondientes al empleo que se trate, según los términos de la tesis de jurisprudencia publicada con el número 541, en la página 895 y 896, Tercera Parte de la Compilación de 1917-1975, cuyo rubro es: "SUBAJUDICIOS AL SERVI

/B3.
Y.



#



CIO DEL ESTADO. SENTENCIA DE AMPARO. LA PLENA EJECUCION DE LA QUE OBLIGA A REINSTALARLOS, COMPRENDE CUANTOS LOS JULIOS - CORRESPONDIENTES".

/83.

X.

--- Por lo expuesto, fundado y con apoyo, además, en lo dispuesto por los artículos 76, 77, 193 y demás relativos de la Ley de Amparo se, ---

RESUELVE:

--- UNICO.- La Justicia de la Unión Ampara y protege a MAGALENA MONTERO SANDARA, en contra de los actos que realicen las autoridades y por los actos que precisados quedaren en el resultando primero, conforme a lo expresado y para los efectos que se precisan en el considerando tercero de esta sentencia. ---

NOTIFIQUESE,

--- Así lo resolvió y firma el licenciado Luis Ma. Aguilar-Morales, Juez Quinto de Circuito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, hasta hoy diecinueve de junio de mil novecientos ochenta y cinco, fecha en que lo permitieron las labores del Juzrado. ---



Handwritten signature and stamp: "SECRETARIA DE JUSTICIA FEDERAL"

Handwritten signature and stamp: "SECRETARIA DE JUSTICIA FEDERAL"

En la misma fecha se giraron los oficios números al , comunicando a las autoridades responsables la sentencia que antecede.- Consta. ---

HRS/edg.

La Secretaría del Juzgado Quinto de Distrito
 en Materia Administrativa en el Distrito Federal
 Que la presente es copia fiel y exacta de la obra que
 obra en el expediente principal número 509/83
 promovido por DOLORES MARTINO GARCIA
 contra actos de la Dirección General del Sistema -
 NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA - -
 FAMILIA Y OTRAS AUTORIDADES.

CONSTANTE DE NUEVE FOJAS UTILES, LAS CUALES SE
 SE CERTIFICAN PARA TODOS LOS EFECTOS LEGALES A
 HAYA LUGAR.

MEXICO, D.F. A 8 DE JULIO DE 1983

EL SECRETARIO.

LIC. JORGE JAVIER PRIAN S. LACRUZ



SECRETARIA DEL JUZGADO QUINTO DE DISTRITO
 EN MATERIA ADMINISTRATIVA
 EN EL DISTRITO FEDERAL

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] *Revista de la Asociación Nacional de Abogados. Segunda Época.* - Núm. 1 México, 1980. Pág. 21.
- [2] *Se refiere a la clasificación que hace el artículo inmediato anterior a través de sus cuatro fracciones.*
- [3] *En la Ley Federal del Trabajo. El plazo es de un año. Artículo 49.*
- [4] *Artículo 43, fracción III de la Ley Burocrática.*
- [5] *Enciclopedia Jurídica Omeba. Edit. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires. Tomo I. Pág. 117.*
- [6] *Idem. Pág. 116*
- [7] *Escriche, Joaquín, "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Edit. Porrúa, S.A. México, 1979. Tomo I y II. Pág. 493.*
- [8] *Diccionario de Sinónimos y Contrarios. Edit. Teide Barcelona 1984. -- pág. 83.*
- [9] *Diccionario de la Lengua Española. Edit. Espasa Calpe 19a. Ed., Madrid 1970, Tomo II, Pág. 343.*
- [10] *Trueba Urbina Alberto y Otro. "Legislación Federal del Trabajo" Pág.22*
- [11] *García Maynes, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho" Edit. -- Porrúa, S.A. México, 1974. Pág. 88*
- [12] *Esquema Histórico de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al -- Servicio del Estado. Edit. Talleres de la F.S.T.S.E. México, 1976. - - pág. 50.*
- [13] *Idem.*
- [14] *Guerrero, Euquerio "Manual de Derecho del Trabajo" Edit. Porrúa, S.A. México, 1976. Pág. 509.*

- (15) Guerrero, Euquerio. "Manual de Derecho del Trabajo" edit. Porrúa, S.A. México, 1984. Pág. 539.
- (16) Arroyo J., Trujillo.- "Jurisprudencia Mexicana 1917-1971" Tomo II año 10, 1981. Edit. Cárdenas, Editor u Distribuidor. México, 1984. Pág.539
- (17) Idem. pág. 2270
- (18) Idem. Pág. 2273
- (19) Idem. pág. 2276
- (20) Idem. pág. 2278
- (21) Idem. pág. 2278-2279

CONCLUSIONES

- PRIMERA.- A lo largo de la Historia del Derecho Laboral en México, las conquistas de los trabajadores al servicio del Estado se dieron paulatinamente. Por cuanto hace al Derecho Burocrático, este nació cuando indebidamente se escinde el artículo 123 Constitucional y así se da lugar a que dentro de la clase trabajadora existan diferencias de toda índole: económicas, sociales y jurídicas.
- SEGUNDA.- Ninguno de los antecedentes legales de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ni en la misma Ley se regula la situación laboral de los trabajadores federales de confianza.
- TERCERA.- La escisión del artículo 123 Constitucional ha provocado y mantenido desde dispendio económico hasta injusticia social.
- CUARTA.- El Estado para lograr sus fines necesita de la colaboración de personas físicas. Cuando estas coadyuban con el Estado y éste funge como patrón, la relación jurídica -- que existe entre ambos es de origen netamente laboral.
- QUINTA.- Tanto en el aspecto terminológico como en el estrictamente jurídico, la división del artículo 123 Constitucional en dos apartados a generado imprecisiones, y la aplicación de diversos regímenes jurídicos para el mismo tipo de trabajadores de confianza al servicio del Estado.

- SEXTA . - Independientemente de como se les designe a quienes pres-
tan sus servicios para el Estado, estos son trabajadores.
- SEPTIMA. - La confianza debe darse como un elemento de naturaleza -
subjetiva, pero con elementos objetivos que la individuo-
licen.
- OCTAVA. - Existen una gran diversidad de trabajadores de confianza
pero no todos ellos desarrollan funciones de la misma en-
vergadura. Por tanto, la confianza se da en tres diferen-
tes grados.
- NOVENA. - Los trabajadores de confianza al servicio del Estado, --
que con sus actos comprometen los intereses públicos fun-
damentales y su buen despacho, no deben gozar de la esta-
bilidad en el empleo.
- DECIMA. - Los trabajadores al servicio del Estado, cuyas funciones
son las de preparar actos de los servidores públicos con
cuyas decisiones se afecta al ser del Estado, deben de -
gozar de la estabilidad en el empleo, y por tanto los --
artículo 6º y 8º de la Ley Reglamentaria del apartado "E"
del artículo 123 Constitucional deben ser derogados por-
ser inconstitucionales.
- DECIMA PRIMERA. - Debe existir en materia de Derecho Burocrático --
una regulación propia y específica para los trabajadores
de confianza al servicio del Estado.
- DECIMA SEGUNDA. - De la relación laboral existente entre el Estado-
Patrón y sus trabajadores nacen una serie de Derechos y-
Obligaciones correlativos.

- DECIMO TERCERA.- Los Derechos y Obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado son diferentes puesto que existen trabajadores de base y trabajadores de confianza.
- DECIMO CUARTA.- Las limitaciones a los derechos de los trabajadores deben constar en el texto Constitucional y en su caso regularse en la Ley Reglamentaria correspondiente.
- DECIMA QUINTA.- En el Derecho Latinoamericano existe un panorama caótico respecto de la regulación de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.
- DECIMA SEXTA.- A nivel internacional no existen ni Convenios ni Recomendaciones que aborden la problemática del trabajador federal de confianza.
- DECIMA SEPTIMA.- El Derecho es una Ciencia inconclusa y transformable según las necesidades sociales las requieran. Y en virtud de que es menester lograr la reivindicación y tutela de los Derechos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, deben crearse normas jurídicas tanto sustantivas (especificación de Derechos, Obligaciones causales de despido), así como procesales (creación de un órgano judicial especial), que contemplen la realidad laboral de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- 1.- Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo" Tomo III Editora e Impresora Buenos Aires. Segunda Edición Argentina 1964.
- 2.- Burgos O., Ignacio. "Las Garantías Individuales" Edit. Porrúa, S.A. - Décimo Séptima Edición. México, 1983.
- 3.- Caldera, Rafael. "Derecho del Trabajo" Tomo I. Edit. Juris México, -- 1942.
- 4.- Castorena, Jesús. "Manual de Derecho Obrero" Edit. Juris México, 1942.
- 5.- Cueva, Mario de la. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo" Tomo I - Edit. Porrúa, S.A. México, 1981.
- 6.- De buen Lozano, Néstor. "Derecho del Trabajo" Edit. Porrúa, S.A. Segunda Edición, 1977.
- 7.- Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917. Tomo I y II. México, 1922.
- 8.- El Derecho Latinoamericano del Trabajo. Varios autores Edit. U.N.A.M. Tomo I y II. México, 1974. Facultad de Derecho.
- 9.- Devali, Mario, "Lineamientos de Derecho del Trabajo" Edit. Tipográfica Editora Argentina. Primera Edición. Buenos Aires, 1956.
- 10.- Dublán, Manuel y Otros. "Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la República" Edición Oficial. México, 1876.
- 11.- Esquema Histórico de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Edit. Talleres de la F.S.T.S.E. México, 1976.
- 12.- Esquivel Obregón, Toribio. "Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano" Edit. Polio. México, 1937.
- 13.- Fernández Micheltonena, Javier. "Derecho del Trabajo" Edit. Euroamérica, S.A. Madrid, 1973.

- 14.- García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho" Edit. -- Porrúa, S.A. México, 1974.
- 15.- Gordillo, Agustín A. "Tratado de Derecho Administrativo" Parte general Tomo I. Ediciones Macchi, S.A. Buenos Aires, 1974.
- 16.- Krotoschin, Ernesto. "Tratado Práctico de Derecho del Trabajo" Vol. II Ediciones Depalma. Segunda Edición. Buenos Aires, 1963.
- 17.- Margadant, Guillermo Floris. "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano" Edit. Esfinge. México, 1978.
- 18.- Moreno, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano" Edit. Pax-México. = Segunda Edición, México, 1973.
- 19.- Ramírez Fonseca, Francisco. "Manual de Derecho Constitucional" Publicaciones Administrativas y Contables, S.A. Tercera Edición. México, -- 1983.
- 20.- Sánchez Alvarado, Alfredo. "Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo" Tomo I. Vol. I. México, 1967.
- 21.- Sayagués Laso, Enrique. "Tratado de Derecho Administrativo" Edit. EISA Novena Edición. Madrid, 1968.
- 22.- Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano" Edit. Porrúa, S.A. Decimocuarta Edición. México, 1976.
- 23.- Trueba Urbina, Alberto. "El artículo 123" Edit. Porrúa, S.A. Segunda Edición. México, 1943.
- 24.- Trueba Urbina, Alberto, "Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo" Edit. Porrúa, S.A. Cuarta edición. México, 1977.
- 25.- Vizlegas Basovoldaso, Benjamín. "Derecho Administrativo" Tomo III Hipo gráfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1974.
- 26.- Zarco, Francisco. "Historia del Congreso Extraordinario Constituyente

[1856-1857] *Edit. Colegio de Mexico, Mexico, 1956.*

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- 1.- *Diccionario de la Lengua Española*. Edit. Espasa-Calpe Décimonovena Edición. Madrid, 1970. Tomo III.
- 2.- *Diccionario de Sinónimos y Contrarios*. Primera Edición. Barcelona, 1984.
- 3.- *Escríche Joaquín*. "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia" Edit. Porrúa, S.A. Tomos I y II. México, 1979.
- 4.- *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Edit. Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. Tomo I.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA CONSULTADA

- 1.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
- 2.- *Código Civil para el Distrito Federal.*
- 3.- *Código Penal para el Distrito Federal.*
- 4.- *Legislación Federal del Trabajo Burocrático.*
- 5.- *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*
- 6.- *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.*
- 7.- *Arroyo J. Trujillo. "Jurisprudencia Mexicana 1917-1971" Tomo II. Año - 10, 1981. Edt. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1984.*

REVISTAS

- 1.- *Revista de la Asociación Nacional de Abogados. Segunda Epoca. Número 1 México, 1980.*
- 2.- *Revista Jurídica Veracruzana. Tomo XVI No. 1. Jalapa, Veracruz, 1965. Enero-Febrero de 1965. Publicación Bimestral.*
- 3.- *Reseña Laboral. Segunda Epoca. Volumen 3 No.2 Marzo-Abril de 1979. Publicación Bimestral de la S.T.P.S.*