

21421

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Derecho
Seminario de Derecho del Trabajo



SITUACION JURIDICA DE LOS TRABAJADORES A
LISTA DE RAYA AL SERVICIO DEL ESTADO



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S
Que para optar por el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO
Presenta
RAQUEL LOPEZ PEREZ



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.

I N T R O D U C C I O N

Las sociedades actuales se caracterizan por el elevado número de organizaciones que las componen, cada una de ellas con objetivos precisos y con ciertos medios para alcanzar sus fines.

Para que una organización pueda permanecer y alcanzar los objetivos que se propone, debe tener una maquinaria administrativa compuesta por personal especializado, cuya responsabilidad consiste en mantener activa la organización y coordinar las actividades de sus miembros.

El cuerpo administrativo que tiene en sus manos la organización, ya sea de unidades económicas, políticas o sociales, se conoce como burocracia.

El Estado moderno se basa y desarrolla en la organización burocrática que constituye el mejor instrumento técnico y de dominación, en el cual se monopolizan los medios de dominación y administración; basado en un sistema de tributación centralmente dirigido y en una fuerza militar estable a disposición de una autoridad central.

En México la organización del Gobierno Federal comprende al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial. De entre los que destaca, por el número de personal y por el presupuesto que maneja, el Ejecutivo Federal, ya que tiene a su cargo un conjunto de actividades políticas, económicas y sociales, de las cuales se encargan las diferentes Secretarías de Estado y el Sector paraestatal.

Integran a la burocracia gubernamental los llamados trabajadores al servicio del Estado, expresión general que engloba a todos los servidores públicos, los cuales son regulados por el -- Apartado B) del artículo 123 Constitucional.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del citado apartado, clasifica en dos grandes - grupos a los empleados públicos: de confianza y de base. Pertenecen al primer grupo todos aquellos que desempeñan las labores de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, entre las más importantes. Conforman el segundo grupo todos los empleados que tienen un nombramiento con carácter definitivo de base, sujetos al - régimen del mencionado ordenamiento legal.

Pero, no sólo ellos prestan sus servicios al Estado, si no que, además, existe un indeterminado número de trabajadores -- que laboran figurando en las llamadas listas de raya. Estos trabajadores no son incluidos por la Ley Federal de los Trabajadores - al Servicio del Estado en ninguno de esos dos grupos. Circunstancia que afecta sus derechos, en virtud de que no gozan de estabilidad en el empleo, y en consecuencia de los derechos inherentes - al mismo.

El objetivo de esta tesis es tratar de precisar en lo posible, la situación jurídica de los trabajadores que figuran en las listas de raya, con el propósito de que los mismos no sigan - siendo marginados al no disfrutar de los derechos y beneficios -- que otorga a los demás trabajadores el Apartado B) del artículo -

123 Constitucional y su ley reglamentaria.

Este problema es tratado en cuatro capítulos, el primero se refiere al Artículo 123 Constitucional, origen, evolución, reformas y adiciones.

El segundo capítulo trata lo relativo a los trabajadores al Servicio del Estado, su ley reglamentaria, la naturaleza de la relación jurídica que las vincula con el Estado, así como lo referente al nombramiento y la manera en que se clasifican.

El tercer capítulo contiene un análisis del principio de la estabilidad en el empleo. En el mismo, además, se hace referencia a la relación de trabajo, duración y efectos.

El cuarto capítulo plantea la problemática jurídica de los trabajadores a lista de raya, su situación jurídica e incongruencia legales que afectan sus derechos.

Este trabajo no tiene como pretensión el sólo hecho de señalar las deficiencias legales en que han incurrido los legisladores, al no contemplar varios aspectos relativos a los trabajadores al servicio del Estado, como es el de no precisar claramente la situación jurídica de los trabajadores que prestan sus servicios figurando en las listas de raya, sino que, además, en un modesto esfuerzo se pretende dar solución a dicho problema.

CAPITULO I

EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

1.1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

Con el triunfo del movimiento constitucionalista, que naciera a raíz de las muertes del entonces Presidente y Vicepresidente de la República, Francisco I. Madero y José Ma. Pino Suárez, quienes fueran asesinados el 22 de febrero de 1913, por el usurpador Victoriano Huerta, y la promulgación del Plan de Guadalupe el 26 de marzo de ese mismo año, hecha por el Gobernador del Estado de Coahuila, Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, que condensaba los propósitos de la lucha por el restablecimiento de la Constitución violada, se provocaría el nacimiento de una nueva Constitución en 1917, la Primera Declaración de los Derechos Sociales de la historia y el Derecho Mexicano del Trabajo.

El Plan de Guadalupe tenía en un principio un fin esencialmente político, se inició como una proclama de legalidad, cuyo objetivo principal era restablecer el orden constitucional que había sido violado, con motivo de la usurpación en el Poder Ejecutivo por Victoriano Huerta.

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, instaló el gobierno de la revolución en el Puerto de Veracruz, donde expide el decreto de reformas al Plan de Guadalupe el 12 de diciembre de 1914, con el que se inicia la etapa legislativa de carácter social de la revolución, anunciando la expe

dición de leyes y disposiciones en favor de obreros y campesinos.

En el Artículo 2o. del decreto de reformas al Plan de -
Guadalupe se estableció que:

"El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expediría y pondría en vigor, durante la lucha, todas - las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exigiera como indispensables para restablecer un régimen que garantizara la igualdad de los mexicanos entre sí, leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de las que fueron privados; legislación para mejorar la condición del -
peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias". (1)

Durante la etapa preconstitucional, que comprende los - años de 1914 a 1916, año en el cual se instalaría el Congreso - - Constituyente, que promulgaría la nueva Constitución de 1917, los gobernadores revolucionarios expiden importantes leyes y disposiciones protectoras de los obreros. Como es el caso del Gobernador del Estado de Jalisco, Manuel M. Diéguez, que por decreto del 2 - de septiembre de 1914 establece el descanso dominical y la jornada de trabajo de nueve horas. Posteriormente, Manuel Aguirre Berlanga expide los decretos del 7 de noviembre de 1914 sobre el jo -
nal mínimo y protección al salario, así como, la prescripción de las deudas de los trabajadores del campo e inembargabilidad del - salario. Y el de 28 de diciembre de 1915, con características de

(1) TENA RAMIREZ FELIPE, Leyes Fundamentales de México 1808-1973, Quinta Edición Editorial Porrúa, S.A., México, 1973, Pág. 722.

Ley del Trabajo, crea las Juntas Municipales, Mineras, Agrícolas e Industriales, para resolver los conflictos entre patrones y obreros.

En el Estado de Veracruz, Cándido Aguilar, por decreto de 26 de febrero de 1914, crea las Juntas de Administración Civil en sustitución de las autoridades políticas del antiguo régimen, para conocer y dirimir los problemas entre patrones y obreros, oyendo a los representantes de gremios, sociedades y al inspector del gobierno, pero sin fisonomía de tribunales laborales. Después expide el decreto de 19 de octubre de 1914, en el que confirma la competencia de esas juntas y dispone la limitación de la jornada de trabajo de nueve horas, la doble retribución en las labores nocturnas, la obligatoriedad del descanso en los días domingos y de fiesta nacional, establece las retribuciones mínimas que deben recibir los peones de campo.

Agustín Millán, promulga la Ley sobre Asociaciones Profesionales, el 16 de octubre de 1915.

En el Estado de Yucatán, el 11 de septiembre de 1914, Eleuterio Avila, decretó la liberación del jornalero indígena, así como la abolición de las cartas cuentas en el servicio rural, las cuales fueron canceladas, creó una sección de Inmigración y Trabajo para prevenir y solucionar las diferencias en las relaciones entre el capital y el trabajo.

Salvador Alvarado, expidió la Ley de Consejos de Conciliación y Tribunal de Arbitraje y la Ley del Trabajo, de 14 de --

mayo y 11 de diciembre de 1915, respectivamente, las cuales crearon por primera vez en el país tribunales laborales de típica estructura social, con amplias facultades procesales que rompieron con la tradición civilista, humanizando la justicia.

La Ley del Trabajo expedida por Salvador Alvarado, reconoció y declaró algunos de los principios básicos que más tarde integrarían el Artículo 123 de la nueva Constitución de 1917.

"En ella expone que el Derecho del Trabajo está destinado a dar satisfacción a los derechos de una clase social, que el trabajo no puede ser considerado como una mercancía; las normas contenidas en las mismas sirven para facilitar la acción de los trabajadores organizados en su lucha contra los empresarios, las normas legales contienen únicamente los beneficios de que deben disfrutar los trabajadores, los cuales son mínimos, mismos que se desarrollarán y completarán en los contratos colectivos y en los laudos del Tribunal de Arbitraje." (2)

Esta Ley reglamentó las instituciones colectivas, asociaciones, contratos colectivos y las huelgas. Estableció las bases del Derecho Individual del Trabajo, regulando la jornada máxima de trabajo, el descanso semanal, el salario mínimo y la defensa de las retribuciones. Fijó las normas para el trabajo de las mujeres y los menores de edad, sobre higiene y seguridad en las fábricas y prevención de los riesgos de trabajo. Creó las Juntas-

(2) TENA RAMIREZ FELIPE, ob. cit. pág. 750.

de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de Arbitraje, encargándolos del conocimiento y decisión de todos los conflictos de trabajo individuales y colectivos, jurídicos y económicos, facultándolos para imponer la sentencia que les ponga fin.

El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, Venustiano Carranza, ante la necesidad de restablecer el orden constitucional, convocó por decreto de 14 de septiembre de 1916 al pueblo mexicano a elecciones para integrar el Congreso Constituyente, debiéndose instalar el 10. de diciembre de ese mismo año, el cual terminaría sus funciones el 31 de enero de 1917.

A diferencia de los anteriores constituyentes, que por la norma que les dió origen podían expedir soberanamente una nueva Constitución, el convocado en esta ocasión, no podía ocuparse de otro asunto que del Proyecto de la Constitución reformada que le presentaría el Primer Jefe.

Tanto el Distrito Federal como los Estados y Territorios integrantes de la federación, tenían derecho a nombrar a un diputado propietario y un suplente por cada 60,000 habitantes o fracción que excediera de 20,000, con base en el censo de 1910.

No podían figurar como candidatos aquellos que hubiesen ayudado con las armas, ocupando puestos públicos en los gobiernos o facciones hostiles al constitucionalismo.

El 10. de diciembre de 1916 fueron inauguradas las sesiones del Congreso Constituyente instalado en el Teatro Iturbide

recinto oficial de la Asamblea Legislativa, en la ciudad de Querétaro. Ese mismo día Venustiano Carranza presentó al Congreso su proyecto, el cual fue aceptado, modificado y adicionado por la comisión de Constitución en los siguientes términos.

Fueron aceptadas casi en su totalidad las innovaciones que respecto a la Constitución de 1857 proponía en cuanto a la organización política del país. Fueron modificados en forma radical los artículos 3o. sobre la libertad de enseñanza, y 129 que después sería el 130, referente a la materia religiosa.

La obra trascendental del Constituyente consistió en -- las novedades que introdujo en las materias de trabajo y agraria, las cuales fueron bastantes por sí solas para convertir el proyecto de reformas del Primer Jefe en una nueva Constitución.

La asamblea se manifestó inconforme con dejar a las leyes secundarias la resolución del problema social en sus dos grandes aspectos, el laboral y el agrario, pues consideró necesario fijarla en la Ley suprema, a pesar del criterio hasta entonces -- prevaleciente de que materias de esta índole no correspondían a -- la Constitución.

El artículo 5o. del proyecto sólo contenía en materia -- laboral, la escasa innovación de limitar a un año el plazo obligatorio del contrato de trabajo e impedir que en él se renunciara a los derechos civiles o políticos. La comisión de Constitución presentó modificado el artículo, ampliando tímidamente la protección

al trabajador mediante la adición de un párrafo final, que decía:

"La jornada máxima de trabajo no excederá de ocho horas, aunque ésta haya sido impuesta por sentencia judicial. Queda prohibido el trabajo nocturno en las industrias a los niños y a las mujeres. Se establece como obligatorio el descanso hebdomadario." (3)

Fué el diputado Héctor Victoria, quien impugnó por primera vez el dictamen, pues consideraba que no resolvía en toda su amplitud el problema planteado. Manifestó la necesidad de que en la Constitución se establecieran bases, no sólo relativas a la limitación de la jornada de trabajo, la prohibición de que los menores y las mujeres laboraran en jornada nocturnas industriales y obligatoriedad del descanso hebdomadario; sino que se consignaran también reglas respecto al salario mínimo, la obligación de los industriales de pagar indemnizaciones por riesgos profesionales y el establecimiento de Tribunales de Conciliación y Arbitraje.

Los diputados Aguilar, Jara y Góngora se proclamaron en favor de lo expuesto por Victoria, agregando que debería incluirse además el derecho de asociación profesional de obreros y patronos, y la declaración de que a trabajo igual correspondía un salario igual.

El diputado Froylán Manjarrez introdujo una moción suspensiva, en la que manifestó que las iniciativas que habían sido

(3) TENA RAMIREZ. FELIPE, Ob. cit. pág. 754.

presentadas no resolvían los problemas del trabajo, pedía que se concediera un capítulo especial a la materia y propuso que una comisión lo estudiara y presentara a la asamblea. Ante casi el criterio uniforme de los integrantes de la asamblea en el mismo sentido, la comisión de Constitución retiró el dictamen del artículo 50.

Para tales efectos, se integró la comisión de diputados encabezados por Pastor Rouaix y en unión del Licenciado José I. Lugo, Jefe de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria presentaron al Congreso un proyecto de reformas al artículo 50., así como las bases constitucionales para normar la legislación del trabajo de carácter económico en la República, el cual habría de convertirse en el artículo 123.

En la sesión del 23 de enero de 1917 fue aprobado el título "Del Trabajo y de la Previsión Social" por 163 votos, con las modificaciones que le hiciera la comisión dictaminadora, ampliando la idea originaria del trabajo económico al trabajo en general; es decir, para todo aquel que presta un trabajo a otro fuera del campo de la producción económica, amén de otras modificaciones que perfeccionaron el proyecto con un espíritu social.

El texto del artículo 50. aprobado por el Congreso Constituyente establece:

"ARTICULO 50.- Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consenti--

miento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser -- obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado y los cargos de elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por una causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La Ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas ni -- puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con el que pretendan erigirse.

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

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

1.2. EVOLUCION, REFORMA Y ADICIONES.

Actualmente el artículo 123 Constitucional ha sufrido - cambios, variaciones en su contenido, adiciones en sus principios fundamentales como el agregado de un apartado completo, el "B", - que regula lo relacionado con el trabajo burocrático. El cual en su redacción original establecía:

"ARTICULO 123.- El Congreso de la Unión y las Legislatu ras de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las ba-- ses siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jor nalers, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo."

Contemplando en sus XXX fracciones los siguientes aspec tos:

a) La jornada de trabajo y los descansos; que fueran mo tivo de las especulaciones iniciales en torno al artículo 5o.

b) El trabajo de las mujeres y de los menores; a quie-- nes se les otorgaron condiciones especiales en la prestación de - su trabajo, dada su condición biológica.

c) El salario y los medios de protección a éste; en par ticular el salario mínimo.

d) Los riesgos de trabajo, accidentes o enfermedades; -- surgiendo la responsabilidad patronal de otorgar atención médica a los trabajadores que los sufrieran durante el ejercicio de su -

trabajo, así como pagar las indemnizaciones provenientes de alguna incapacidad física o de otra naturaleza, que impidiese el desempeño normal del trabajo.

e) La asociación profesional; otorgada tanto a los trabajadores como a los patrones, pudiendo ambos sectores formar asociaciones, sindicatos u otro tipo de agrupaciones para la defensa de sus respectivos intereses comunes.

f) Las huelgas y los paros; las primeras con el objeto de permitir a los trabajadores lograr el equilibrio entre los factores de la producción, los segundos para facultar a los patrones la suspensión de su actividad industrial en caso de necesidad urgente.

g) Las autoridades del trabajo; las Juntas de Conciliación y Arbitraje fueron los primeros tribunales encargados de dirimir los conflictos entre los trabajadores y los patrones, individuales, o constituidos en organizaciones colectivas.

h) El trabajo de los mexicanos en el extranjero.

i) La constitución y protección del patrimonio de familia de los trabajadores; y

j) La Seguridad Social; considerada entonces como una proyección a futuro.

El contenido del artículo 123 no podía mantenerse estático, tenía que evolucionar, adecuarse a las nuevas necesidades que van surgiendo en la medida en que las relaciones de trabajo se hacen más complejas, provocando la desaparición y surgimiento de principios e instituciones. Es por ello, que ha sufrido diver-

sas reformas y adiciones las que a continuación se enumeran:

Las primeras reformas que sufrió el artículo 123 fueron propuestas por el Presidente Emilio Portes Gil, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929, que - tuvieron por objeto, en primer lugar federalizar la legislación - laboral, en virtud de que se consideró que era inconveniente mante- ner leyes laborales distintas en cada Estado de la República. Pa- ra lo cual se modificó su párrafo introductorio, siendo facultad- del Congreso Federal, la de legislar en materia laboral.

En segundo lugar se reformó la fracción XXIX para el -- efecto de declarar de utilidad pública la expedición de la Ley -- del Seguro Social.

El 4 de noviembre de 1933 se publicó en el Diario Ofi-- cial de la Federación la adición a la fracción IX, en el sentido- de que las Comisiones Especiales encargadas de fijar el salario - mínimo no llegasen a un acuerdo, la determinación final la hará,- la Junta Central de Conciliación y Arbitraje respectiva.

El 31 de diciembre de 1938 se publicó en el Diario Ofi- cial de la Federación la reforma a la fracción XVIII, relativa al derecho de huelga, teniendo por objeto eliminar la excepción esta- blecida con respecto a los trabajadores de los Establecimientos - Fabriles Militares del Gobierno de la República, que conforme al texto original, no podían ejercer ese derecho.

El 18 de noviembre de 1942 se publicó en el Diario Ofi-

cial de la Federación la adición al artículo 123 con una fracción más, la XXXI que señala los casos en que la aplicación de las leyes de trabajo corresponde, por excepción, a las autoridades federales.

El 5 de diciembre de 1960 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición al artículo 123 con el Apartado "B", con el que se incorporan a dicho artículo, a los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y de los Gobiernos del Distrito Federal y de los Territorios Federales. En sus catorce fracciones se determina lo relativo a la duración de la jornada de trabajo, los días de descanso, vacaciones, la fijación de los salarios, el escalafón y la seguridad social.

El 27 de noviembre de 1961 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la fracción IV del artículo 123, Apartado "A" en la que se señala la fijación de los salarios mínimos.

El 21 de noviembre de 1962 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas a las fracciones II, III, VI, XXI, XXII y XXI del Apartado "A".

Fracción II, se adicionó para impedir, en lo general, el trabajo de los menores de dieciséis años, después de las diez de la noche.

Fracción III, elevó la edad mínima para trabajar, de doce a catorce años.

Fracción VI, estableció los salarios mínimos profesionales, y modificó el sistema para la determinación de los salarios-mínimos, los cuales a partir de entonces, se fijan por zonas económicas.

Fracción IX, originariamente se refería a los salarios-mínimos y a la participación de las utilidades determinados por comisiones municipales. Señala actualmente bases diferentes para el reparto de utilidades.

Fracciones XXI y XXII, se reformaron con el objeto de establecer la estabilidad de los trabajadores en el empleo, o sea la imposibilidad de que el patrón, sin causa justificada, pueda dar por terminada la relación de trabajo, salvo en los casos de excepción que se fijaron reglamentariamente.

Fracción XXXI, se adicionó con una relación de nuevas empresas a la competencia exclusiva de las autoridades federales--siendo éstas la petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas, así como los productos laminados de los mismos, hidrocarburos, cemento, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que actúen en virtud de un contrato c concesión federal y las industrias que les sean conexas; empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales.

El 14 de febrero de 1972 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma que modificó la fracción XII del Apartado "A", establece la creación del Fondo Nacional para la Vienda para dotar de vivienda a los trabajadores, declarando de utilidad pública la expedición de una Ley para la creación de un organismo tripartita administrador del Fondo.

El 10 de diciembre de 1972 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a las fracciones - XI, inciso f), XII y XIII del Apartado "B", que establecen el derecho habitacional de los trabajadores al servicio del Estado.

El 8 de octubre de 1974 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma que modificó el párrafo inicial del Apartado "B", regulando las relaciones entre los Poderes de la -- Unión el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, desaparecen los de los Territorios.

El 31 de diciembre de 1974 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a las fracciones - II, V, XI, XV, XXV y XXIX del Apartado "A", y VIII, XI inciso c), del Apartado "B".

En las fracciones correspondientes al Apartado "A" se establecen los beneficios que gozarán las mujeres durante el embarazo y la lactancia, el pago de las horas extraordinarias, la preferencia a los derechos de quienes son la única fuente de ingre--sos en la familia y la declaración de utilidad pública de la Ley-

del Seguro Social. En las correspondientes al Apartado "B" se señala lo relativo a los derechos del escalafón y los beneficios de que gozarán las mujeres durante el embarazo.

El 6 de febrero de 1975 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición a la fracción XXXI del Apartado "A" - que incluye en la competencia exclusiva de las autoridades federales la industria automotriz, productos químicos farmacéuticos y medicamentos, celulosa y papel, aceites y grasas vegetales, empaquetado y enlatado de alimentos y bebidas envasadas.

El 9 de enero de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma y adición al Apartado "A" en sus fracciones XII y XIII, la que establece la obligación a cargo de las empresas a capacitar y adiestrar a sus trabajadores.

El 8 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición que se hizo al párrafo inicial - del artículo 123, estableciendo el derecho al trabajo y la necesaria promoción de la creación de empleos y de la organización social para el trabajo.

El 17 de noviembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición al Apartado "B" con la fracción XIII bis.

1.3. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

El Constituyente de 1917 otorgó facultades a los gobiernos de los Estados para que legislaran en materia de trabajo, debiéndose ajustar a las bases en él contenidas, sin contravenirlas considerando que la situación de cada uno de ellos permitiría, -- dentro del marco de su soberanía, ofrecer las mejores soluciones para regular las relaciones obrero-patronales.

A partir del año de 1918 se inicia un intenso movimiento legislativo local, promulgándose leyes de trabajo que introdujeron, algunas de ellas, aspectos más avanzados que los contemplados en el artículo 123.

De las leyes promulgadas por los gobiernos locales destacan la del Estado de Veracruz, Nayarit y Yucatán.

La Ley del Trabajo del Estado de Veracruz expedida el 14 de enero de 1918, "no solamente es la primera Ley de la República, sino que, salvo disposiciones dispersas de algunas naciones del sur, es también la primera del continente; fue un modelo a seguir por las entidades federativas, más aún, sirvió como precedente en la elaboración de la Ley Federal del Trabajo de 1931."

(4)

Esta Ley posteriormente sería complementada con la de Accidentes Profesionales, de 18 de junio de 1924, limitó su campo

(4) DE LA CUEVA MARIO, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1984, Pág. 51.

de aplicación al no incluir a los trabajadores al servicio del Estado.

Las disposiciones de mayor trascendencia contenidas en la citada Ley son: define al contrato de trabajo como aquel en -- virtud del cual una persona llamada trabajador, presta a otra, -- llamada patrón, un servicio personal, bajo su dirección y mediante el pago de una retribución pecuniaria; constituye sin duda alguna el antecedente de la definición que daría el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

Fijó las normas con base en las cuales debería darse la participación de las utilidades a los trabajadores. Originalmente se estableció un mes de sueldo, el que se pagaría anualmente, pero a partir del 5 de julio de 1921 las utilidades serían determinadas por comisiones. Define a la utilidad como la ganancia líquida obtenida por la empresa, después de descontar el interés y la amortización del capital invertido. Señala además que el tanto -- por ciento nunca sería inferior al diez por ciento, y que las utilidades se pagarían a los trabajadores en proporción a los salarios que hubiesen percibido.

En materia sindical consagra una especie de sindicato - gremial, al definir en su artículo 142 al sindicato como la agrupación de trabajadores que desempeñan la misma profesión y trabajo o profesiones y trabajos semejantes o conexos, constituida exclusivamente para el estudio, desarrollo y defensa de sus intereses comunes.

En materia de huelga estableció el arbitraje como obligatorio; así también previno que debía ser por lo menos un ochenta por ciento de trabajadores mexicanos los que deberían laborar en las empresas.

Por último, esta Ley creó las Juntas Municipales de Conciliación y una Junta Central de Conciliación y Arbitraje. Estableciendo un procedimiento que se dividía en dos etapas: la de investigación y conciliación y arbitraje, llevándose a cabo la primera ante las Juntas Municipales y la segunda ante la Junta Central.

En el Estado de Yucatán se expidieron dos leyes, la del 2 de octubre de 1918 y la del 16 de septiembre de 1926. La primera promulgada durante la gubernatura de Felipe Carrillo Puerto, - la cual imita a la Ley del Estado de Veracruz.

La segunda Ley de Alvaro Torres Díaz, modifica sensiblemente a la anterior, en materia sindical y de huelga. Respecto a la primera dispone que sólo tendrán responsabilidad jurídica para celebrar contratos colectivos de trabajo, convenios industriales y ejercer las acciones derivadas de los mismos, los organismos adheridos a la "Liga Central de Resistencia del Partido Socialista del Sureste". Con relación a la segunda, se establece un arbitraje previo y obligatorio, hacía nulatorio el derecho de huelga.

En esta Ley se encuentran los antecedentes del servicio público de empleo en la organización de su bolsa de trabajo y los principios de la capacitación técnica.

Fueron más de 50 leyes, reglamentos o decretos que se expedieron hasta 1928, año en el que fueron compilados por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, con el título de Legislación del Trabajo de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante todo ese proceso legislativo se conservó la tenencia igualitaria que estableciera el artículo 123, presentándose diferencias de concepción, pero sin establecer precedentes de concepción o de prerrogativas para determinadas ramas industriales o comerciales, salvo el caso de los servidores públicos.

Con el transcurso del tiempo se pudo observar que la libertad que se concedió a los gobiernos de los Estados para legislar en materia de trabajo, provocaba grandes problemas nacionales en lugar de soluciones satisfactorias, como se pensó que sucedería en un principio.

Las leyes estatales daban tratamiento diferente a los trabajadores, los conflictos colectivos y las huelgas a veces comprendían dos o más Estados y ninguno de ellos intervenía para solucionarlos, por carecer de eficacia sus decisiones fuera de su jurisdicción.

Ante esta situación, el 6 de septiembre de 1929 se modificaron el artículo 123, en su párrafo introductorio y la fracción X del artículo 73 de la Constitución, y se adoptó la solución de una sola Ley de Trabajo, que sería expedida por el Congreso de la Unión, pero su aplicación correspondería a las autoridades federales y a las locales conforme a una distribución de competencia.

petencia, que formó parte de la misma reforma. De este modo, se creó la posibilidad de expedir la Ley Federal del Trabajo, que puso fin a la problemática legislativa que se había creado.

Las razones principales que motivaron la reforma a dichos artículos y la consecuente creación de una Ley Federal del Trabajo fueron:

a) Las profundas variantes observadas en relación a las condiciones impuestas en los contratos de trabajo. En algunas Entidades Federativas se permitieron extensiones en la duración de la jornada de trabajo o limitaron los descansos, otras restringieron la acción sinuical y las huelgas, otras organizaron sus tribunales de trabajo sobre bases peculiares. Casi todas impusieron normas respecto al salario, las que no se ajustaban al principio impuesto en el artículo 123 constitucional.

b) Los tribunales obreros, llegaron a ser estimados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunales especiales prohibidos por la Constitución. Lo que provocó una polémica nacional en la que intervinieron destacados juristas de la época, llegando a la conclusión de estimarlos solamente como tribunales especializados.

c) Al presentarse los primeros conflictos nacionales, como fueron las huelgas de los trabajadores ferrocarrileros, mineros y textiles, en los años de 1925 a 1927 se observó que, al dejar en libertad a cada Estado para el tratamiento jurídico de estos conflictos, se pronunciaban resoluciones contradictorias. Per-

ro lo más grave era que la aplicación de la legislación local daba trato desigual a problemas que en esencia eran similares.

d) Algunas legislaciones locales habían avanzado en lo relativo a la forma y condiciones de los contratos de trabajo, a la substitución patronal o al trabajo de las mujeres y menores, - en lo concerniente al trato que se daba al movimiento de huelga o a la participación de las utilidades; pero la gran mayoría no reglamentó los aspectos primordiales de la norma constitucional.

En el año de 1929 el Presidente Emilio Portes Gil, una vez publicada la reforma constitucional, envió al Congreso de la Unión un proyecto de Código Federal del Trabajo, el cual fue duramente atacado por el movimiento obrero y encontró fuerte oposición en el Congreso, por contener el principio de sindicalización única y debido a que asentaba la tesis del arbitraje obligatorio de las huelgas, también llamado arbitraje semiobligatorio; aunque las juntas debían arbitrar el conflicto, los trabajadores podían negarse a aceptar el laudo.

En el año de 1931, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, redactó un nuevo proyecto al que se le dió el nombre de la Ley Federal del Trabajo, en el que después de un número importante de modificaciones, fue aprobado y promulgado el 18 de agosto de 1931.

El artículo 14 transitorio de esta Ley declaró abrogadas todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las legislaturas de los Estados y por el Congreso de la Unión, en ma-

teria de trabajo.

"Independientemente de los valores reales de la Ley Federal del Trabajo de 1931, particularmente en relación a las condiciones mínimas que concedió a los trabajadores, su verdadera -- trascendencia se encuentra en tres instituciones: el sindicato, -- la contratación colectiva y el derecho de huelga, que, de manera -- como fueron reglamentadas y no obstante los vicios derivados de -- su aplicación práctica, han constituido el instrumento adecuado -- para la mejoría constante de la clase obrera." (5)

La Ley Federal del Trabajo de 1931, estuvo en vigor hasta el 30 de abril de 1970, fue reformada y adicionada en varias -- ocasiones, siendo las más importantes: la modificación a los artículos relativos a la integración y funcionamiento de las comisiones especiales del salario mínimo, en el año de 1933. Se estableció el pago del séptimo día de descanso semanal, por decreto -- de 30 de diciembre de 1936. Se suprimió la prohibición a los sindicatos de participar en asuntos políticos, en el año de 1940. -- Fueron modificados diversos artículos relativos al derecho de -- huelga, en 1941. Se reglamentaron las reformas constitucionales -- relativas a los trabajos de mujeres y menores, salarios mínimos, -- estabilidad en el empleo y la participación de las utilidades, -- además se introdujeron reformas que reflejaban la tesis de la relación de trabajo, por decreto de 29 de diciembre de 1962.

(5) DE LA CUEVA MARIO, Ob. cit. Pág. 54.

Todas estas reformas fueron las que hicieron surgir la idea de modificar en forma substancial a la Ley de 1931, idea que fue recogida por el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, en cuya administración se redactó el proyecto de la Ley de 1970.

Dicho proyecto después de haber sido analizado por el Congreso de la Unión, fue aprobado el 10. de abril de 1970 y entró en vigor el 10. de mayo del mismo año.

Por iniciativa del Ejecutivo Federal presentada el 18 de diciembre de 1979, la Ley Federal del Trabajo tuvo importantes reformas en los títulos catorce, quince y dieciséis, también se hicieron modificaciones al procedimiento de huelga y se adicionó el artículo 47 con dos párrafos finales.

Las reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1980. Entraron en vigor el 1º de mayo del mismo año. Desde entonces, el procedimiento laboral es un derecho social de clase.

En las leyes de 1931 y 1970 se mantuvo la idea de la igualdad formal de las partes en el proceso, el cual estaba plagado de defensas e incidentes, lo que lo convertía en un procedimiento lento y costoso en perjuicio de los trabajadores. Entre más se prolongaba el procedimiento mayor beneficio obtenía el patrón.

Las reformas tuvieron por objeto subsanar tales deficiencias y cumplir con el principio de justicia social que tiene-

asignado el derecho del trabajo, en el supuesto de que es un derecho de clase.

Con esta reforma procesal se asienta como una unidad el derecho colectivo, el derecho individual y las normas procesales, a las que al fin se les dió coherencia para que la función de las Juntas de Conciliación y Arbitraje al decidir los conflictos entre el trabajo y el capital sean de conformidad con los principios de justicia social.

De las reformas hechas al procedimiento laboral destacan: los efectos del aviso del despido; la preeminencia de la conciliación como medio de resolución de los conflictos; la concentración del procedimiento; la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador; la carga de la prueba al patrón; las modificaciones en el procedimiento de huelga; y la participación inmediata de las autoridades en beneficio de la verdad y de los trabajadores.

CAPITULO II

EL ESTADO Y LOS TRABAJADORES A SU SERVICIO

**2.1. EL 'APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA
LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.**

El poder Ejecutivo Federal es uno de los tres poderes - por medio de los cuales el pueblo mexicano ejerce su soberanía, - acorde a lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, el - cual se encuentra representado por el Presidente de la República, quien dirige el gobierno y la Organización Administrativa, que es atendida por los diferentes funcionarios y empleados a su servi-
cio.

El conjunto de deberes, derechos y situaciones que se - originan entre el Estado y sus servidores integran lo que se cono - ce en el campo del derecho administrativo como la función pública.

"La misión de la función pública está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los Órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de - sus fines con los medios de que dispone. Esta organización admi - nistrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de - funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad inte - lectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones". (6)

Los funcionarios y empleados públicos que prestan sus - servicios al Estado conforman en un sentido general a la burocracia.

(6) SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A. México 1985, p. 345.

cia.

La burocracia como fenómeno histórico se refiere al - - cuerpo administrativo que tiene en sus manos la organización, ya sea de unidades económicas, políticas o sociales.:

Max Weber (Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica México 1984, pág: 175 a 178) opina que el tipo más puro de - dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro ad ministrativo burocrático, es a tenor de toda la experiencia la -- forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los -- sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza, calculabilidad, por tanto para el soberano y los in teresados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad - formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad- técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados.- El desarrollo de las formas "modernas" de asociaciones en toda -- clase de terrenos (estado, iglesia, ejército, partido, explota--- ción económica, asociación de interesados, uniones, fundaciones y cualquiera otras que pudieran citarse), coincide totalmente con - el desarrollo e incremento creciente de la administración burocrá tica; su aparición es, por ejemplo, el germen del estado moderno- occidental.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Esta do, reglamentaria del apartado "B", del artículo 123 Constitucio nal, es el ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre- el Estado y los trabajadores a su servicio, artículo 1o.

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

No siempre los trabajadores al servicio del Estado han disfrutado de los derechos y prerrogativas que les otorga la Ley de referencia, puesto que vivían en un ambiente de opresión y angustia, a merced de agravios y arbitrariedades, sufriendo despidos masivos cada cambio de gobierno, carentes de un ordenamiento jurídico que los protegiera y les otorgara derechos tales como: - la estabilidad en el empleo, una jornada de trabajo y salario justos, vacaciones y los beneficios derivados de la seguridad social, etc.

Esta situación de desprotección e inseguridad jurídica se fue prolongando a través del tiempo, ya que privaba la idea de que "no eran objeto de la Ley los contratos que se refirieran a los empleados y funcionarios de la Administración y Poderes del -

Estado", según disposición contenida en el artículo 80. de la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, siendo seguida dicha tendencia por otras leyes estatales.

En el año de 1929 fue reformada la Constitución en sus artículos 73 fracción X y 123 en su párrafo introductorio, facultando al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo y para expedir una Ley Federal aplicable en toda la República.

"ARTICULO 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán...".

Los proyectos de Ley Federal de Trabajo que se elaboraron a partir de ese año tuvieron conciencia de que la norma contenida en el artículo 80. de la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz citada anteriormente, contrariaba el sentido de universalidad de la Declaración de Derechos Sociales contenidos en la Constitución; así mismo los redactores de dichos proyectos, se percataron de que se estaba operando una transformación colosal en las actividades del Estado, a consecuencia del tránsito del liberalismo económico, doctrina que había impuesto la fórmula fisiocrática del liberalismo de dejar-hacer y dejar-pasar, a una intervención y participación estatales en los asuntos de la economía, cada día más intensas. Distinguieron entre las funciones del Estado como titular del poder público y las actividades que aún desempeñadas por éste, eran de la misma naturaleza de las que desempeñaban los particulares.

Con base en esta diferenciación, el Proyecto Portes - Gil, decía en su artículo 3o. que:

"Se consideraba que el Estado asumía el carácter de patrono cuando tuviera a su cargo empresas o servicios que pudieran ser desempeñadas por particulares".

Por su parte, el Proyecto presentado por la Secretaría de Industria, decía en su exposición de motivos:

"Cuando el Estado obre con poder público, sus servidores no están ligados a él por actos contractuales, pues en estos casos no tiene el carácter de patrono ni constituye un factor de la vida económica que se pueda asimilar al factor capital en relación con el factor trabajo. En cambio, sí puede considerarse al Estado como patrono en todas aquellas actividades de orden económico en que participa en la producción y que no constituye ejercicio del poder público ni medio indispensable para ese ejercicio".

Congruente con lo expuesto, el artículo 2o. de dicho -- proyecto expresaba que:

"El Estado asume el carácter de patrono respecto de los servicios que no constituyan ejercicio del poder público ni sean un medio indispensable para su ejercicio, sino actividades de producción encaminadas a satisfacer necesidades de orden económico".

Desgraciadamente la Cámara de Diputados no tomó en consideración las ideas citadas y redactó el artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo promulgada en 1931 de la siguiente manera:

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

La misma Suprema Corte de Justicia expresó en diversas ejecutorias "que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y por lo tanto no gozaban de -- las prerrogativas del artículo 123 de la Constitución".

El 12 de diciembre de 1934, el presidente Abelardo L. - Rodríguez, expide un acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, el cual consigna algunas normas protectoras - para los servidores públicos, como la de no ser despedidos sin -- justa causa, siendo un antecedente del Estatuto jurídico de los - Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Resulta interesante conocer los fundamentos por los cua les el presidente Abelardo L. Rodríguez se decidió para emitir el citado acuerdo.

"El propósito fundamental de la revolución armada, aten to a las necesidades palpables del país, fue reivindicar a las -- clases trabajadoras que se encontraban oprimidas y explotadas. El trabajador es de suma importancia para el desarrollo de la vida - pública. Al mejoramiento físico, a la elevación espiritual y a la prolongación de la vida del trabajador, debe el Estado contribuir políticamente.

Hasta ahora está vigente el precepto constitucional de que el Presidente de la República puede nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la Administración,-

siempre y cuando el nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución y otras leyes.

Ha llegado la época y la oportunidad de iniciar el cumplimiento de un principio revolucionario, por lo que se deberá implantar la Ley del Servicio Civil.

Por lo tanto, abduco a la facultad constitucional que tengo para nombrar libremente a los funcionarios y a los empleados que dependen del Poder Ejecutivo, instituyo como seguridad de los funcionarios y empleados, y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno que fija las normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, se señalan sus derechos y obligaciones, recompensas y establece en su favor, la garantía de que a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el día último de noviembre de este año (1934), en que termina mi ejercicio, nadie será removido de su empleo sin causa debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil.

En resumen, el régimen que se inaugura, además de las razones de orden social y revolucionario que lo inspiran, es interno del Poder Ejecutivo, constituye una admisible abdicación de la facultad que tengo, una autolimitación de esta facultad por un período transitorio de tiempo: no coarta la libertad de quien me suceda en la Presidencia de la República, y será lapso y campo de experiencia para la legislación definitiva sobre la materia".

El presidente Lázaro Cárdenas inició ante el Congreso de la Unión la Expedición de un Estatuto para los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual sería promulgado el-

5 de diciembre de 1938, lo que provocó la derogación del artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

Dicho estatuto tuvo varios años de vigencia que fueron suficientes para comprobar los problemas que originaba su aplicación, los que provocaron conflictos dentro de la Administración pública.

El Congreso de la Unión, ante los reclamos del interés público se vió obligado a examinar un proyecto de reformas y adiciones que complementara y perfeccionara algunos aspectos del Estatuto vigente, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de abril de 1941, y la publicada el 30 de diciembre de 1947.

Los principales aspectos contemplados por el citado Estatuto son los siguientes:

Las relaciones entre el Estado y los trabajadores serían relaciones de trabajo, saliendo del marco del derecho administrativo.

Por resolución expresa del artículo 2o., la relación de trabajo no se reputaba de naturaleza contractual, sino se deducía del contexto de las disposiciones, era un acto-condición.

Se reconoció el derecho de los trabajadores públicos a formar sindicatos, pero quedé sujeto a dos limitantes: sindicación única en favor del grupo mayoritario y la libertad de ingreso pero una vez efectuado, el trabajador ya no podría dejar de --

formar parte del sindicato, salvo expulsión, artículo 47.

Se abrió el camino a las discusiones de las condiciones de trabajo, pero su fijación se haría por el titular de la unidad burocrática, sin embargo los trabajadores podían acudir en revisión ante el Tribunal de Arbitraje.

Las cuestiones económicas, concretamente la fijación -- del monto de los salarios, no estarían sujetas a debate, pues, según el sistema constitucional, su determinación compete al Poder Legislativo.

Se reconoció el derecho de huelga, la cual sería únicamente procedente para conseguir el cumplimiento del estatuto o el pago de los salarios.

Por último, se creó el Tribunal Federal de Arbitraje, - paralelo a las Juntas de Conciliación y Arbitraje y con funciones semejantes.

La revisión del Estatuto se convirtió en un tema político, dada la fuerza de la organización burocrática mexicana, que ya tenía para ese entonces, y se desarrolló una insistente campaña para elevarlo a la categoría de Ley constitucional, en los mismos términos del artículo 123 constitucional.

Este proceso político culminó con la adición del artículo 123 de la Constitución, de un Apartado "B", creado por decreto de 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año, se reformó su encabeza-

do por el decreto de 7 de octubre de 1974, al desaparecer los Territorios que adquirieron la calidad de Entidades Federativas, -- quedando como sigue:

"ARTICULO 123.- 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 Apartado "B", consta de XIV fracciones en las que se establecen los derechos y principios que rigen la prestación del trabajo burocrático como son:

La duración de la jornada diaria de trabajo, los días de descanso, las vacaciones, los salarios, lo relativo al escalafón, la estabilidad en el empleo, el derecho de asociación sindical, así como las bases de organización de la seguridad social.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de este Apartado, derogó al Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1963, entrando en vigor al día siguiente.

2.2. NATURALEZA DE LA RELACION JURIDICA QUE VINCULA AL ESTADO CON SUS TRABAJADORES.

El tema de la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores ha sido ampliamente discutido; - existen varias teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica de la función pública, las que pueden reducirse substancialmente en dos grupos:

- a) Teoría de derecho privado; y
- b) Teorías de derecho público.

Las Teorías de derecho privado, pretenden enmarcar las relaciones entre el Estado y sus trabajadores dentro del derecho civil tradicional, analizando que de ambas partes se exige capacidad y consentimiento y que existen prestaciones recíprocas, ya -- que el empleado proporciona sus servicios a cambio de la remuneración que recibe del Estado. Consideran que se trata de un contrato de mandato si la prestación se traduce en realizar, en nombre y representación del Estado, actos jurídicos; o bien que se trata de un contrato de obra, si la prestación consiste en servicios materiales.

Estas teorías han sido objetadas, observando que en dicha relación el Estado fija unilateralmente las obligaciones del empleado y que éste carece del derecho de discutir las. Sus exponentes contestan a la crítica diciendo que el derecho civil admite una forma de contratos en la que se admite una situación semejante, o sean los contratos de adhesión, en los cuales las condi-

ciones se encuentran fijadas de antemano y el que las acepta se adhiere a ellas y, por consiguiente, expresa su consentimiento para que surja la relación contractual.

La respuesta que se da no es satisfactoria, pues es de observarse que el Estado no solamente puede fijar unilateralmente las condiciones del servicio, sino que también puede modificarlas en cualquier momento en que la situación de las necesidades públicas lo requieran, sin tomar en cuenta siquiera a la otra parte de la relación, de donde se advierte, que en este caso, se contraría una de las reglas esenciales del derecho civil, siendo la relativa a que el cumplimiento de los contratos no puede quedar al arbitrio de una de las partes.

La crítica fundamental a las teorías de derecho privado consiste en que la relación del Estado con sus empleados es de derecho público por realizar éste una función de esta naturaleza y, por consiguiente, debe ser regida por las normas de derecho público. Así lo afirma Gabino Fraga al decir que: "las relaciones que surgen con motivo de la organización del Estado y del reclutamiento del personal para la atención de los servicios públicos, deben ser en forma tal que la organización pública pueda atender cumplida y eficazmente la satisfacción de las necesidades colectivas, - sin que el interés particular del empleado en esa organización -- sea un obstáculo para el interés general de tal manera... que el régimen de esas relaciones tendrá que estar constituido por normas que estén inspiradas en aquellas necesidades, es decir, por -

normas de derecho público". (7)

Por lo que se refiere a las teorías de derecho público, toman los elementos generales de este derecho y pretenden aplicarlo a las relaciones entre el Estado y las personas que le prestan sus servicios. La doctrina ha tratado de determinar la naturaleza jurídica del acto creador de tal relación, y sobre este punto, -- existen cuatro corrientes siendo:

- a) La que sostiene que es un acto unilateral del Estado
- b) La que afirma que es un acto contractual;
- c) La teoría del Estatuto legal y reglamentario.

Teoría del acto unilateral del Estado. Según esta teoría el Estado fija unilateralmente las obligaciones de sus empleados, sin que éstos puedan modificarlas. Es un caso parecido, afirman quienes la sostienen, al contrato de adhesión en el derecho civil; sin embargo, éste no es el caso, pues las personas pueden optar libremente entre ser o no empleados de la Administración Pública, amén de que el Estado pueda modificar en cualquier momento las condiciones de prestación del servicio, lo cual va en contra de una de las principales reglas de derecho común, que impiden -- que el cumplimiento del contrato quede al arbitrio de una de las partes.

Miguel Acosta Romero sostiene, al igual que otros autores que esta tesis resulta inaceptable en México, porque va en --

(7) FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., México 1981, p. 338.

contra de lo dispuesto por el artículo 5o. constitucional, que di
ce:

"En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser - -
obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respecti-
vas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de -
los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indi--
recta. Las funciones electorales¹ y censales tendrán carácter obli-
gatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social-
serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con-
las excepciones que ésta señale". (8)

Tesis del acto contractual. Esta sostiene el carácter -
contractual de dicha relación, acepta que el Estado fija unilate-
ralmente las obligaciones del empleado y también puede cambiarlas
por su propia voluntad durante la prestación del servicio, esti-
mando que basta que sea necesaria la concurrencia de voluntades -
para que la relación se forme y, por consiguiente, para que se --
considere que hay un acto contractual. El empleado, además, da su
consentimiento a sabiendas de que el Estado puede disminuir las -
ventajas o aumentar los cargos, pero así como en los contratos ad
ministrativos se han admitido las modificaciones por causa de im-
previsión sin que dejen de ser contratos, en la relación de servi-
cio, aún existiendo este elemento aleatorio, no se desnaturaliza-
su carácter contractual.

(8) ACOSTA ROMERO MIGUEL, Derecho Administrativo, Editorial Po---
rrúa S.A. México 1979, p. 264.

Dicha tesis ha sido objetada fundamentalmente por las siguientes razones: porque hay desigualdad entre los sujetos de la relación: la función y el empleo público no son bienes que estén en el comercio; la reglamentación jurídica de esta relación precede a su existencia y no puede derogarse por mutuo consentimiento.

Gabino Fraga, al respecto dice: "Las argumentaciones para sostener la tesis contractual no son aceptables. Además de que en ella se infringen serios quebrantos a la noción clásica del contrato, no puede sostener su punto de vista, porque, a pesar de que no hay texto legal expreso que determine qué clase de situaciones jurídicas debe producir el contrato, sí hay los que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros actos formados por el concurso de varias voluntades, tales como la ley o como la sentencia que dicta un tribunal colegiado. Además la necesidad de que se genere una situación jurídica individual deriva de la función y carácter del contrato. En efecto éste constituye una institución establecida para satisfacer necesidades privadas de los hombres, y como esas necesidades y los medios de que los particulares disponen para darles satisfacción varían de caso, es natural que las consecuencias del contrato deban adaptarse a esa variabilidad, lo cual no se logra sino individualizando los efectos que produce". (9)

Por su parte, Andrés Serra Rojas señala que: "la rela--

ción entre el funcionario y empleado público es una relación de derecho público, sin que deban intervenir consideraciones de derecho privado de ningún género. Los puestos públicos han sido creados respondiendo a un interés público, para satisfacer necesidades públicas y en general, para realizar los fines del estado, -- asignados a sus órganos. Lo cual no obsta para que ciertas instituciones oficiales se rijan por la Ley Federal del Trabajo". (10)

Tersis del acto condición. El acto condición deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, ó sea condicionar la aplicación a ese caso -- particular de las disposiciones legales preexistentes, que regulan la relación establecida.

"El acto de nombramiento o de investidura para el cargo público, no es un acto unilateral, ya que no se puede imponer -- obligatoriamente, ni un contrato, porque él no origina situaciones jurídicas individuales. Entonces es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son: las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y el empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos

del Poder Público. Ahora bien, ese acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto, y que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de éste, en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina publicista, a la cual nos hemos adherido, denomina acto unión o condición". (11)

Esta opinión es compartida por un gran número de autores contemporáneos.

La Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado sostiene la teoría del acto administrativo, acto unión y acto-condición, si se toma en cuenta que el artículo 18 dispone que el nombramiento debe aceptarse.

Por último, la tesis del estatuto legal y reglamentario. Las relaciones del Estado con sus trabajadores se regulan de manera estatutaria o reglamentaria. Los derechos y obligaciones de los servidores públicos se fijan en las leyes y reglamentos. Es un acto unilateral del Estado que fija las condiciones que juzga necesarias para el servicio, sin que intervenga la voluntad del agente, pues es facultad exclusiva de los Poderes de la Unión.

"La teoría del servicio civil descansa en este régimen-jurídico, considerando que el Estado es el único que debe vigilar que se asegure el interés general y las ventajas de los propios servicios públicos. Correlativamente el sistema reconoce derechos a los trabajadores, que en ningún caso se deberán oponer al inte-

(11) FRAGA GABINO, ob. cit. p. 340.

rós general. El nombramiento descansa en un acto de soberanía". -
(12)

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone en su artículo 11 que:

"En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad".

La primacía del interés general sobre el interés individual puede considerarse esencial en la relación del empleo público, lo que no significa que la protección del empleado proceda solamente cuando su interés coincida con el interés general, ya que la tutela jurídica de los derechos del servidor público, lejos de crear una antítesis de su interés con el del Estado, contribuye a asegurar la mayor eficacia en la administración pública, pues la experiencia ha demostrado que los servicios públicos están mejor organizados y funcionan con mayor regularidad cuando la situación del personal se toma en consideración.

En resumen, podemos decir que, el acto por el cual nace la relación entre el Estado y sus trabajadores es el nombramiento. El acto del nombramiento es un acto materialmente administrativo (no formalmente administrativo), pues los Poderes Legislativo

y Judicial pueden también nombrar a sus servidores, pero además - de encontrarse dentro del rubro general de Acto Administrativo, - comporte otras características que lo individualizan y le dan per- tiles propios.

Además de tratarse de un acto materialmente administra- tivo, se trata de un acto de aplicación de las normas generales - (Constitución, artículos 89, fracciones II, III, IV y V y 123 - - Apartado "B", Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Es- tado la ley del ISSSTE, el Presupuesto de Egresos, la Ley de Res- ponsabilidades, los Reglamentos interiores de cada dependencia, - las condiciones de trabajo, de cada una de ellas, los acuerdos, - decretos y circulares que sobre la materia expida el Ejecutivo, - etc.) para que la situación in abstracto ya prevista por las nor- mas sea aplicable al trabajador.

Pero al mismo tiempo que es necesario entrar en el su- puesto de las normas relativas, también es indispensable que el - futuro trabajador del Estado otorgue su consentimiento, pero no a la manera de los actos contractuales comunes, se trata, de un ac- to unión.

Podemos concluir el tema diciendo que el nombramiento - es un acto materialmente administrativo, que permite la aplica- ción de las leyes conducentes, al personal, y en el cual concu- rren las voluntades del estado y el servidor.

2.3. EL NOMBRAMIENTO

Después de haber concluido en el apartado anterior, que el acto por el cual nace la relación jurídica entre el Estado y los trabajadores a su servicio es el nombramiento, nos referiremos en este apartado a él, analizando sus elementos y características respectivas.

El nombramiento es la forma normal para ingresar al servicio de la Administración Pública. Nos dice el tratadista Villegas Basabilbaso, que "El nombramiento puede ser discrecional, condicionado o reservado. El discrecional cuando existe libertad completa en la designación. Condicionado cuando la designación debe subordinarse a ciertas formalidades como la del concurso, a las de acuerdo senatorial, a las de elección de un tema. Es reservado cuando la designación debe hacerse entre determinadas personas -- que han prestado servicios al Estado con anterioridad". (13)

Para expedir un nombramiento existen diversos grados de libertad respecto de la autoridad a quien compete nombrar, que -- van desde la libertad absoluta a la observancia de procedimientos que permitan hacer la selección del individuo que va a prestar -- sus servicios. La tendencia moderna es la de restringir esa libertad en razón de ser contrario a los intereses de una buena administración, ya que no exigir condiciones de idoneidad legal, técnica y moral, puede conducir al favoritismo en los nombramientos -- y, en consecuencia, los servicios sean mal atendidos y por ello --

(13) Citado por MIGUEL ACOSTA ROMERO, ob. cit. p.573.

se favorezca a la corrupción.

"El nombramiento es un acto administrativo por medio -- del cual el aspirante a un puesto público, es investido para el - ejercicio de una función. En otro aspecto, el nombramiento hace - referencia al propio documento en que consta la designación". (14)

Dentro de nuestro sistema jurídico vigente, corresponde al Presidente de la República nombrar y remover libremente a los altos funcionarios de la Administración Pública, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 89 fracción II de la Constitución.

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

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador -- del Distrito Federal, al Procurador de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no están determinados de - otro modo en la Constitución o en las leyes".

El artículo 123 de la Constitución, en el Apartado "B", fracción VII dispone:

"La designación del personal se hará mediante sistemas -- que permitan apreciar los conocimientos y las aptitudes de los as -- pirantes, el Estado organizará escuelas de Administración Públi--

(14) SEPRA ROJAS ANDRES, ob. cit. p. 373.

ca".

Los sistemas que se utilizan para designar a los funcionarios y empleados de la Administración Pública en México son:

1) Elección artículo 81 Constitucional.

"La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral".

Artículo 54 Constitucional.

"La elección de los cien diputados, según el principio de la representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley".

Artículo 56 de la Constitución.

"La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros -- por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años".

Artículo 115 de la Constitución.

I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".

2) Nombramiento condicionado o discrecional, artículo - 89 fracciones II, IV, V, XVII y XVII de la Constitución.

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

IV.- "Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aéreas nacionales y los empleados superiores de Hacienda".

V.- "Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada

y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes".

XVII.- "Nombrar magistrados del Tribunal Superior de -- Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la -- aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente-- en su caso".

XVIII.- "Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justi-- cia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente en su caso".

El nombramiento de los funcionarios y empleados públi-- cos deberá contener los siguientes datos:

Artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al -- Servicio del Estado.

I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y do-- micilio;

II.- Los servicios que deban prestarse, los que se de-- terminarán con la mayor precisión posible;

III.- El carácter del nombramiento; definitivo, interi-- no, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;

IV.- La duración de la jornada de trabajo;

V.- El sueldo y demás prestaciones que habrá de perci-- bir el trabajador; y

VI.- El lugar en que prestará sus servicios

La relación de trabajo entre el Estado y los trabajado-- res a su servicio está constituido, por el conjunto de derechos,--

deberes y obligaciones que se derivan para el Estado y sus servidores del hecho de la prestación del servicio, legalmente autorizado mediante nombramiento, elección, inclusión en listas de rraya, por tiempo fijo o por obra determinada. La relación de trabajo implica:

- a) Un acuerdo de voluntades entre el Estado y sus trabajadores;
- b) Un nombramiento hecho por autoridad competente;
- c) La aplicación del Estatuto al servidor público;
- d) Los efectos de la relación de trabajo.

Para que exista la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, es indispensable que se dé el acuerdo de voluntades, así lo establece el artículo 5o. de la Constitución.

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

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

En lo referente al nombramiento, en las páginas anteriores, se ha tratado todo lo relativo a éste, sólo cabe señalar lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

"El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conformes a la ley, el uso y a la buena fé".

En cuanto a lo relativo a la aplicación del Estatuto al servidor público en particular, en cada caso, según se trate de altos funcionarios, funcionarios o empleados.

En la Constitución se dan las bases que regirán a dicha relación, así como también, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, desarrolla y define las bases en cuales debe darse dicha relación, estructura al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el procedimiento ante el mismo, en el Presupuesto de egresos de la Federación se regula lo relativo al salario, gastos de representación, viáticos, gratificaciones, sobresueldos y demás emolumentos que percibe el servidor del Estado, en la Ley Orgánica del ISSSTE, se contempla y organiza todo lo relativo a la Seguridad Social.

Continúa la integración del Estatuto con los reglamentos interiores de cada dependencia, que señalan los derechos y --

obligaciones individuales en el desarrollo del trabajo y en la -- competencia específica de cada individuo y las condiciones genera les de trabajo que regulan las sanciones administrativas, intensi dad y calidad de trabajo, horas de entrada y salida, estímulos al personal, etc.

El Presidente de la República emite decretos y acuerdos a través de los cuales se establecen derechos y obligaciones de -- los servidores públicos, como son: los acuerdos presidenciales -- que otorgan cada año a los servidores públicos un mes y diez días de sueldo al finalizar cada ejercicio fiscal.

Los efectos de la relación de trabajo, éstos se dan, -- una vez que han coincidido las voluntades libres de vicios del Es tado y el servidor público, y habiéndose llenado los requisitos - legales respectivos (nombramiento, registro, protesta, etc.), - - siendo de dos clases principales y secundarios.

Los efectos principales, que se derivan de la relación- de trabajo son por parte del trabajador, ponerse a disposición -- del Estado para que éste utilice los servicios y prestaciones de- terminados en el nombramiento y en el Estatuto.

Por parte del Estado, permitir al trabajador que desempeñe el empleo a fin de que pueda obtener las ventajas económicas inherentes, pero además, tiene la facultad de exigirle el desempeño de las funciones a que está obligado e de lo contrario, el trabajador incurre en responsabilidad.

Los efectos que llamamos secundarios consisten en la serie de prestaciones a que se hace acreedor por el solo hecho de ingresar al servicio del Estado, contenidas en su mayor parte en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la obligación del Estado de conceder dichas prestaciones.

2.4. FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS, SUS DIFERENCIAS.

El manejo de los negocios públicos requiere en cada uno de los Poderes, de un grupo de funcionarios que expresen la voluntad del Estado, sea para elaborar una ley, para aplicarla, o para dirimir una controversia, o para desempeñar un puesto importante dentro de la Administración Pública.

"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 de participar en los actos públicos, por no recibir en algunas legislaciones una retribución, y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura". (15)

Ha sido una cuestión sumamente debatida en la doctrina cuáles son las características que diferencian a los funcionarios de los empleados públicos, siendo las principales opiniones las siguientes:

Duguit (Les transformations decit p. 32) designa a toda persona que participa de una manera permanente, temporaria o acci

(15) SERRA ROJAS ANDRES, ob. cit. p. 352.

dental en la actividad pública, sin tener el carácter de gobernante directo o representante. Los agentes públicos los clasifica en dos grandes categorías: agentes funcionarios y agentes empleados. El agente funcionario participa de una manera permanente y normal en el funcionamiento de un servicio público. El agente empleado es el que participa de una manera momentánea y accidental.

Para Hauriou, (Democristi et Sciences mathematiques p. -- 245) "Funcionarios son todos los que, en virtud de nombramiento de la autoridad pública, bajo el nombre de funcionarios, empleados, agentes o subagentes pertenecen a los cuadros permanentes de la Administración Pública".

Petrociello considera que "Funcionario sería el que tiene el derecho de mando, de iniciativa, de decisión, y que, por esa causa, ocupa los grados más elevados de la jerarquía; por el contrario, empleado sería el que atiende a la preparación o la ejecución de las disposiciones que emanan de una autoridad superior y que, por ese motivo, se encuentran en los grados más bajos de la escala jerárquica". (16)

Para el tratadista argentino Rafael Bielsa, "Funciona--

(16) Citado por Miguel Acosta Romero, ob. cit. pág. 369.

ric Público es el que, en virtud de designación especial y legal, ya por decreto ejecutivo, ya por elección y de una manera conti-- nua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de com-- petencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejer-- citar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público; ya sea actividad jurídica o so-- -- cial". (17)

Villegas Basavilso piensa que, "La diferencia esencial-- entre el empleo público y la función pública ha de buscarse, más-- que en los signos de continuativo, permanente, exclusivo y remune-- rado que caracterizan al primerc en el lado exterior de la rela-- ción que vincula al individuo con el Estado". (18)

Por su parte, los tratadistas mexicanos como Miguel - - Acosta Romerc cpina que, "Funcionario es el que representa al Es-- tado a través de órgano de competencia del que es titular. Lo re-- presenta tanto frente a otros órganos del Estado o entidades pú-- blicas, como frente a los particulares y en las relaciones inter-- nas con los servidores de Estado". (19)

El funcionario es a la vez autoridad, porque tiene fun-- ciones de decisión y es además trabajador de confianza.

Alto funcionario es la persona física que mediante la - designación que señala la ley, es titular de los órganos del Esta-- do que integran los poderes del mismo, en la jerarquía más alta,-

(17) Derecho Administrativo, Tomo II. Ed. Roque de Palma, Buenos Aires, 1956, pág. 51.

(18) Derecho Administrativo, Tipográfica Editora, Argentina Bue-- nos Aires, 1951, pág. 335.

(19) ACOSTA ROMERO MIGUEL, Ob. cit. p. 570.

en este orden serán en la Federación:

En el Poder Ejecutivo, el Presidente de la República, - Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo, Procurador General de la República.

En el Poder Legislativo, Diputados y Senadores.

Y, en el Poder Judicial, los Ministros de la Suprema -- Corte de Justicia de la Nación. (Artículo 108 Constitucional).

"Empleado o trabajador es la persona física que desempeña un servicio material, intelectual o de ambos géneros, a cualquier órgano del Estado, mediante nombramiento o inclusión en las listas de raya y que no tiene facultades de decisión, ni representa al órgano como tal, frente a otros órganos, ni frente a los -- particulares". (20)

La legislación le ha dado una señalada significación al funcionario, ya que se le provee de imperium, es decir, de poderes propios a la función que desempeña, como lo es la facultad de ordenar o decidir. En cambio el empleado público aparece como mero ejecutor, sin facultades determinadas, a que ejercen por delegación o reglamentariamente.

Los funcionarios y empleados públicos que prestan sus servicios al Estado, están sometidos a diversos regímenes, según el órgano en el cual prestan sus servicios, ya sea en el Gobierno Federal con cargo al Presupuesto General de Egresos de la Federación, en un organismo descentralizado, en una institución Nacio--

(20) ACOSTA ROMERO MIGUEL, Ob. cit. p. 570.

nal de Crédito o en una empresa de participación estatal.

Así tenemos, en primer término, a los trabajadores al servicio del Estado comprendidos en el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su Ley reglamentaria. Este es el personal -- que depende directamente de la Administración Pública centralizada y desconcentrada y en algunos casos de instituciones descentralizadas, según lo dispuesto por el artículo 10. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

"La presente Ley es de observancia general para todos los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran...; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan -- a su cargo función de servicios públicos".

En segundo término, los trabajadores que laboran en las instituciones descentralizadas, exceptuadas las que se enumeran en el artículo 10., de la precitada ley, que se rigen por la Ley Federal del Trabajo, además de los estatutos, leyes orgánicas, -- contratos colectivos de trabajo o reglamentos generales, como es el caso de Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Federal de -- Electricidad, etc.

La Ley del Seguro Social en su artículo 245 dispone:

"Las relaciones entre el Instituto del Seguro Social y sus empleados se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal de -- Trabajo".

En tercer término, los trabajadores de las empresas de participación estatal que se rigen también por la Ley Federal del trabajo. Tal es el caso de Altos Hornos de México, S.A., la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro, S.A., etc.

En cuarto término, los trabajadores de las instituciones nacionales de crédito, que se rigen por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional fracción XIII bis, que dispone:

"Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del Artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado".

Por último tenemos a los trabajadores sujetos a un régimen jurídico especial, como es el caso de los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, los cuales se regirán por sus propias leyes, así lo establece la fracción XIII, del Apartado "B", del artículo 123 Constitucional, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 80. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

"Quedan excluidos del régimen de esta Ley, los trabajadores de confianza, los miembros del Ejército y Armada nacionales con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa y Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente, los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles y galeras; y aquellos que presten sus servicios mediante contrato ci-

vil o sean sujetos al pago de honorarios".

Los trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, organismo descentralizado autónomo, están regulados por un estatuto especial que no puede contrariar lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Artículo 13 de la Ley Orgánica de la UNAM, en relación con los artículos 79, 83, 61, 62, 22 y 23 del Estatuto, que dice:

"Las relaciones entre la Universidad y su personal de investigación, docente, administrativo, se regirán por estatutos especiales que dictará el Congreso Universitario. En ningún caso los derechos de su personal serán inferiores a los que concede la Ley Federal del Trabajo".

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado clasifica a los empleados a su servicio en:

a) Empleados de confianza, y de acuerdo a lo dispuesto por el Apartado "B", del artículo 123 Constitucional en su fracción XIV:

La ley determinará los cargos que sean 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".

El artículo 5o. de la ley de referencia, señala quienes 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, las de las dependencias y -- las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" -- del artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que con forme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus -- atribuciones legales, que de manera permanente y general le con-- fueren la responsabilidad e implican poder de decisión en el ejer-- cicio del mando a nivel de directores generales, directores de -- área, adjuntas, subdirectores y jefes de departamento.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamen-- te a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén conside-- rados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se tra-- te, así como el personal técnico que en forma exclusiva y perma-- nente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

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

d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores gène-- rales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y per-- manente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente-- dependa de las Contralorías o de las Areas de auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la - representaci3n de la dependencia o entidad de que se trate, con -

facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y com---
pras, así como el personal encargado de apoyar con elementos téc-
nicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente con-
siderados en estas áreas de las dependencias y entidades con ta-
les características.

f) En almacenes e inventarios, el responsable de autori-
zar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino a la ba-
ja y alta en inventarios.

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

h) Asesoría o consultoría, únicamente cuando se propor-
cione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario,
Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director Ge-
neral en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes
en las Entidades.

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

j) Las Secretarías particulares de: Secretario, Sub-se-
cretario, Oficial Mayor y Director General de las Dependencias --
del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las Entidades, así co-
mo los destinados presupuestalmente al servicio de los funciona-
rios a que se refiere la fracción I. de este artículo.

k) Los agentes del Ministerio Público Federal y del Dis-
trito Federal.

l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miem- -
bros 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 Educa- -- ción Pública.

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

III.- En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputa-- dos: El Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Ofi-- cinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Direc-- tor General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comi-- sión, 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 -- Sub-contador Mayor, los Directores y Sub-directores, los Jefes de Departamento, los Auxiliares, los Asesores y los Secretarios Par-- ticulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y -- Sub-tesorero.

IV.- En el Poder Judicial: Los Secretarios de los Minis-- tros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribu-- nal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios -- del Tribunal Pleno y de las Salas.

Los trabajadores de base son los que de acuerdo a lo -- dispuesto por el artículo 6o. de la Ley Federal de los Trabajado-- res al Servicio del Estado, no están incluidos en la enumeración-- anterior y que por ello son inamovibles.

Por último, la Ley divide a los trabajadores según el tiempo de duración de sus funciones en: definitivos, interinos, provisionales, por tiempo fijo o por obra determinada. (artículo 15 fracción III).

CAPITULO III

LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO

3.1. PRINCIPIO DE LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.

La estabilidad en el empleo constituye uno de los principios fundamentales y más importantes del derecho del trabajo. Es un principio de seguridad para el trabajador respecto de la duración de la relación laboral de la que es sujeto.

México es el país precursor a nivel mundial de la regla de la estabilidad en el trabajo, según lo afirma Mario de la Cueva, el derecho mexicano del trabajo es la primera legislación de Europa y América que procura reformar integralmente el problema de la permanencia de las relaciones de trabajo. "La regla de la estabilidad en el trabajo nació en Querétaro en 1917, sin que pueda decirse quién fue su autor, como una idea fuerza destinada a dar seguridad a la vida obrera. La estabilidad en el trabajo apareció en nuestro derecho como una de las manifestaciones más cristalinas de la justicia social hondamente enraizada en el derecho del trabajo, porque su finalidad inmediata es el vivir hoy y el mañana inmediato, pero al nacer miró apasionadamente hacia la seguridad social, porque su finalidad inmediata es preparar el vivir del trabajador en la adversidad y en la vejez. De estas sus dos finalidades se desprende su esencia: la estabilidad en el trabajo es la certeza del presente y del futuro". (21)

Alberto Trueba Urbina sostiene: "al nacer el derecho del trabajo en nuestro país, en el artículo 123 y extensivo al --

(21) DE LA CUEVA MARIO, Ob. cit. p. 219.

mundo en función de su universalización, los trabajadores mexicanos no sólo adquieren la dignidad de personas, sino que se les -- confirió el derecho de conservar su trabajo, salvo que se dieran motivos de despido. Esta gran conquista de los trabajadores de México, se consigna expresamente en el originario artículo 123, que consagra la estabilidad en el empleo". (22)

Enrique Alvarez del Castillo manifiesta: "la estabilidad en el empleo, institución garantizada constitucionalmente, es el eje alrededor del cual se organiza la vida de las relaciones - de trabajo". (23)

Nestor de Buen dice: "el principio general de que los - trabajadores tienen derecho a permanecer en el empleo, es una de las manifestaciones, sin duda la más importante en forma indefinida, sino por el tiempo en que la naturaleza de la relación lo exija: si ésta es indefinida no se podrá separar al trabajador, salvo que existiere causa para ello. Si es por tiempo o por obra determinados, mientras subsista la materia de trabajo, el trabaja-- dor podrá continuar laborando". (24)

En la fracción XXII del artículo 123 Constitucional que dó plasmado el principio de la estabilidad en el empleo, el cual originalmente disponía:

"El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado en una asociación sindical o por haber -

(22) TRUEBA URBINA ALBERTO, Ob. cit. p. 297.

(23) DEL CASTILLO ALVAREZ ENRIQUE, ob. cit. p. 33.

(24) DE BUEN NESTOR, ob. cit. p. 553.

tomado parte en una huelga lícita estará obligado a elección del trabajador a cumplir con el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario.

Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad del patrón o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o la de su cónyuge, padre, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al aplicar el precepto transcrito, sentó tesis jurisprudencial en el sentido de que si un trabajador despedido injustificadamente demandaba su reinstalación, el patrón tenía la obligación de acatar el laudo reinstalándolo en su empleo, sin poder negarse a cumplirlo mediante el pago de daños y perjuicios. Misma que a continuación se transcribe en su parte conducente:

"REINSTALACION DE TRABAJADORES. Si un trabajador ha sido despedido injustificadamente y opta por demandar su reinstalación, no es posible admitir que un patrón esté autorizado para no aceptar el laudo que le ordene reinstalar al obrero, mediante el pago de daños y perjuicios, ya que con esto se contraría el espíritu del derecho del trabajo, pues no puede entenderse que el legislador haya querido garantizar el derecho de reinstalación del obrero y al mismo tiempo haya dejado la posibilidad de que los pa

tronos dejaran de cumplir con esta obligación".

Semanario Judicial de la Federación.

Tomo XLIX Selva, Gustavo Adolfo de la pág. 681.

Tomo XLIX Sandoval Roberto A., pág. 2193.

Tomo LIII Olivarez Eduardo. pág. 1262.

Tomo LXII Cortés Lucas, pág. 639.

Tomo LXII Huasteca Petroleum, pág. 1541.

En el año de 1941 el criterio de la Corte cambió radicalmente, sosteniendo que si un trabajador despedido injustificadamente demandaba su reinstalación, el patrón podía negarse a reinstalarlo mediante el pago de daños y perjuicios. Sentando la siguiente tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

"REINSTALACION OBLIGATORIA DE TRABAJADORES, LOS PATRONES PUEDEN NEGARSE A ELLO, PAGANDO DAÑOS Y PERJUICIOS. Por obligación de hacer debe entenderse la prestación de un hecho, y en esta clase de obligaciones la ejecución forzosa es imposible. La reinstalación en el trabajo es una obligación de este tipo, y por lo mismo, su ejecución forzosa es imposible; por eso es que un patrono puede negarse a cumplirla pagándole al trabajador daños y perjuicios".

Semanario Judicial de la Federación.

Tomo LXVII Cué Oscar, pág. 2044.

Tomo LXXV Cía. Terminal de Ver., S.A. pág. 4766.

Tomo LXXV Cía. del Ferrocarril Subpacífico, pág. 9383

Tomo LXXVI Briseño Guadalupe, pág. 2467.

Tomo LXXVIII Cía. Industrial de Parras, pág. 1305

Esta nueva tesis jurisprudencial provocó una gran oleada de protestas por parte de trabajadores y sindicatos, ya que negaba el principio de la estabilidad en el empleo, consagrado en la Constitución. Dicha tesis estuvo vigente desde el año de 1941 a 1962.

Al aumentar la inconformidad y las protestas por parte de los sectores afectados por la aplicación de la tesis de referencia, en el año de 1962 se reformó la fracción XXII del artículo 123 Constitucional. Se ratificó el derecho de los trabajadores a la estabilidad en el empleo en tanto no surja una causa justificada para su separación.

En dicha reforma se previeron, como excepciones al principio general algunos casos, no en todos como había admitido la jurisprudencia, en que los patrones pueden negarse a reinstalar a los trabajadores despedidos sin causa mediante el pago de una indemnización. Para tal efecto se adicionó a dicha fracción con el párrafo siguiente:

La Ley determinará los casos en que el patrono podrá -- ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el -- pago de la indemnización".

El artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, en reglamentación de la anterior adición, estableció que el patrón quedaría eximido de cumplir el contrato de trabajo, o sea, de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de una indemnización, exclusivamente cuando se trata de:

I.- Trabajadores con una antigüedad menor de un año.

II.- Trabajadores que estén en contacto directo y permanente con el patrón.

III.- Trabajadores de confianza.

IV.- Trabajadores del servicio doméstico; y

V.- Trabajadores eventuales.

Con las mencionadas reformas constitucionales y legales se hizo nugatoria la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se restituyó el principio de la estabilidad en el empleo, salvo los cinco casos de excepción expresamente previstos.

Acorde con estas ideas la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ha consagrado la estabilidad de los -- trabajadores de base al establecer categóricamente en su artículo 46 que: "Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa.

Esta disposición tiene su fundamento en lo dispuesto -- por la fracción IX del Apartado "E" del artículo 122 Constitucional que establece:

"IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fija la ley .

En caso de separación injustificada tendrán 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 ctra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley".

3.2. LA ESTABILIDAD ABSOLUTA Y LA ESTABILIDAD RELATIVA.

Tanto la estabilidad absoluta, como la estabilidad relativa nutren a la relación de trabajo, en mayor o menor grado, dándole vitalidad en su desarrollo y validez a su duración.

"La distinción entre estabilidad absoluta y relativa se determina observando el grado de libertad que se concede al patrón para disolver la relación de trabajo". (25)

Se habla de estabilidad absoluta "cuando se niega al patrón, de manera total, la facultad de resolver una relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad y únicamente se permite la disolución por causa justificada que deberá probarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje en caso de inconformidad del trabajador". (26)

En la redacción originaria de la fracción XXII del artículo 123 Constitucional se consigna la estabilidad absoluta en el empleo, la cual fue derogada por la reforma de 1962 a dicha fracción debido a las confusiones creadas por la jurisprudencia de la Corte, y se instituyó la estabilidad relativa. Se estableció como regla general, el derecho de ser reinstalado cuando así lo demande el trabajador y no exista causa justificada de rescisión, pero se dispuso que el patrón puede ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemniza--

(25) RUSOMANO, MOZAFI VICTOR, La Estabilidad del Trabajador en la Empresa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1981 p. 43.

(26) DE LA CUEVA MARIO, ob. cit., pág. 221.

ción en los casos que determine la Ley.

El 31 de diciembre de 1962, se reformó también la Ley - Federal del Trabajo en sus artículos 123 y 124 cuyc textc quedé - redactado de la siguiente manera:

"ARTICULO 123. Si en el juicio correspondiente no com-- prueba el patrón la causa de rescisión, el trabajador tendrá dere-- cho a su elección, a que se le reinstale en el trabajo que desempe-- ñaba o a que se le indemnice con el importe de tres meses de sa-- lario. Tendrá además derecho, cualquiera que sea la acción inten-- tada, a que se le paguen los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente la resolución definitiva proru-- ciada por la Junta de Conciliación y Arbitraje".

"ARTICULO 124. El patrón quedará eximido de la obliga-- ción de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemni-- zaciones que se determinan en el artículo siguiente:

I.- Cuando se trate de trabajadores que tengan una anti-- güedad menor de dos años.

II.- Si comprueba ante la Junta de Conciliación y Arbi-- traje que el trabajador, por razón del trabajo que desempeña o -- por las características de sus labores, está en contacto directo y permanente con él y la Junta estima, tomando en consideración - las circunstancias del caso, que no es posible el desarrollo nor-- mal de la relación de trabajo.

III.- En los casos de aprendices.

IV.- En los casos de los empleados de confianza.

V.- En el servicio doméstico.

VI.- Cuando se trate de trabajadores eventuales".

En la Ley Federal del Trabajo de 1970 se reprodujo en el artículo 49 lo dispuesto en los anteriores preceptos con la -- única variante de que fue reducida la antigüedad de los trabajadores de dos años a un año y se suprimió la fracción que comprendía a los aprendices.

Se habla de estabilidad relativa cuando se autoriza al patrono, en grados variables, a disolver la relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad mediante el pago de una indemnización.

La Ley del Trabajo de 1931 consignó, desde un principio la estabilidad relativa, al apartarse de los conceptos civilistas que contemplaban la rescisión de los contratos de tracto sucesivo, como el arrendamiento, por el simple preaviso de cualquiera de las partes, y limitó a motivos verdaderamente graves la posibilidad de que unilateralmente alguna de las partes pudiera dar por concluido el contrato de trabajo.

La Ley ha establecido que el trabajador que rompa su relación de trabajo sin causa justificada, tiene como sanción la -- responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona, (artículo 32). Por lo que respecta a los patronos se estipuló una dualidad de sanciones, que puede ejercitar el trabajador afectado, a su elección y son: la reinstala-

ción en su empleo o la indemnización constitucional (artículo 48).

"Una estabilidad absoluta parece difícil de lograr, por no decir imposible, porque en algunas hipótesis podrá ser contraria a la naturaleza de las cosas, porque podría conducir a la destrucción de derechos humanos que exigen el mismo respeto que los derechos sociales: así, a ejemplo:... no es posible obligar a ningún ser humano a convivir en su hogar con un trabajador doméstico". (27)

Si bien es cierto que como principio doctrinal la inamovilidad en el empleo entraña un deseo de superación, un anhelo de protección al trabajador y un afán por garantizar una mayor tranquilidad a la clase laborante, contra la cual nadie puede pronunciarse, también lo es que legislativamente contemplado como un derecho irrestricto o absoluto resulta perjudicial o irrealizable". (28)

"La estabilidad es un derecho que se le otorga al trabajador y no una obligación que se le imponga. Si la estabilidad -- fuera una obligación, sería una forma enmascarada de esclavitud, -- obligación del trabajador de prestar sus servicios a un mismo patrón durante toda su vida". (29)

La estabilidad se concibió como un derecho en beneficio del trabajador, con el propósito de garantizar su permanencia en

(27) DE LA CUEVA MARIO, Ob. cit. p. 221.

(28) CAVAZOS FLORES BALTASAR, Lecciones de Derecho Laboral, Editorial Trillas, México, 1985, p. 136.

(29) MUÑOZ RAMON ROBERTO, Derecho del Trabajo, Tomo II, Editorial Porrúa, S.A. México, 1983, p. 282.

el empleo protegiéndole del despido injustificado. Ahora bien, se dice que no sería posible lograr una estabilidad absoluta, con lo que estamos totalmente de acuerdo, ya que si existiera la estabilidad como un derecho irrestricto o absoluto se convertiría no en un derecho, sino, en una obligación a cargo del trabajador de permanecer en su empleo, lo cual sería totalmente contrario a la naturaleza de dicho principio, y con ello se atacaría el derecho -- que tiene todo trabajador de prestar sus servicios en forma voluntaria, contemplado como garantía en el artículo 5o. Constitucional, que en su tercer párrafo señala:

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento..."

En el mismo sentido el séptimo párrafo establece:

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

La Ley Federal del Trabajo vigente asimismo dispone en sus artículos 32 y 40 que:

"ARTICULO 32. El incumplimiento de las normas de trabajo por lo que respecta al trabajador sólo da lugar a su responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona".

"ARTICULO 40. Los trabajadores en ningún caso estarán obligados a prestar sus servicios por más de un año".

El derecho de la estabilidad se encuentra dirigido a -- proteger la permanencia en el trabajo en contra de la voluntad arbitraria y caprichosa del patrón. Pero no protege la permanencia de la relación de trabajo, en contra de causas ajenas a la voluntad de éste; como son: la libertad del trabajador de no seguir -- trabajando (artículo 53 frac. I); la muerte del trabajador (artículo 53 frac. II); la incapacidad del trabajador que le impide seguir laborando (artículo 53 frac. IV y 495); la fuerza mayor o el caso fortuito (artículo 434 frac. I); la muerte del patrón (artículo 434 frac. I); etc.

3.3. LA RELACION LABORAL Y SUS ELEMENTOS.

El principio de la estabilidad en el empleo se encuentra en íntima conexión con la duración de las relaciones laborales, pero antes de tocar este punto, es preciso determinar lo que se entiende por relación de trabajo y analizar cada uno de los elementos que la integran.

La relación de trabajo es una relación jurídica. Las normas laborales, como las normas de cualquier otra rama jurídica están compuestas, entre otros elementos, por supuestos y consecuencias. La relación del supuesto normativo de nacimiento a las consecuencias jurídicas traducidas en una congerie de derechos y deberes recíprocos.

"El término relación jurídica es empleado para designar

a) Un hecho real al que el derecho objetivo enlaza consecuencias jurídicas; y b) Esas mismas consecuencias jurídicas". (30)

Mario de la Cueva identifica a la relación jurídica con el hecho real, sostiene: "La relación de trabajo es una realidad viva, que consiste en el hecho real de la prestación de un trabajo personal subordinado". (31)

La relación de trabajo vino a ser una de las nociones fundamentales y propias del derecho del trabajo. Los estudios realizados a principios del siglo por G. Scelle y E. Molitor, enri-

(30) PANDEKTERN, Párrafo 17, citado por ROBERTO RAMON MUÑOZ, Cb. cit. p. 39.

(31) Ibidem, p. 193.

quecidos por los de P. Durand y M. de la Cueva, han explicado claramente las tres distintas causas por virtud de las cuales el mismo estatuto de trabajo se aplica a los derechos y obligaciones -- del patrón y del trabajador.

Unas veces la causa es un contrato libremente discutido y celebrado por las partes, según la concepción civilista, si -- bien aun en el caso de los empleados de confianza dentro de los -- límites estrechos que dejan a la autonomía de la voluntad la ley tutelar, los contratos colectivos, los reglamentos, etc.

En otras ocasiones, la causa deriva únicamente del simple hecho, consentido o más bien conocido, del reclutamiento del -- trabajador y entonces la aplicación del estatuto laboral resulta -- del cumplimiento de este acto condición.

En la mayoría de las ocasiones, la causa dimana de la -- ley en virtud de que la misma ha autorizado la imposición de la -- relación de trabajo por medio de la cláusula de exclusión de ingreso en los contratos colectivos, sin que exista necesariamente, en todos los casos, manifestación alguna de voluntad individual -- de las partes.

La legislación mexicana acepta como principio la relación de trabajo y reconoce la posible celebración del contrato de trabajo al que atribuye los mismos efectos. Lo que produce un -- avance positivo y una proyección doctrinal evidentes, puesto que: "legalmente quedó reconocida la autonomía del derecho del trabajo con respecto a su origen civil, en sus aspectos fundamentales, ya

que las causas principales de aplicación del estatuto laboral son ajenas a la concepción civilista del contrato; el derecho positivo ha confirmado los supuestos teóricos demostrados por la doctrina, lo que hace prácticamente imposible cualquier regresión; por último, la misión del derecho del trabajo ha de ser la regulación de todas las situaciones nacidas de la relación de trabajo, cualquiera que sean las condiciones por las que ésta se hubiera establecido". (32)

Mario de la Cueva describe a la relación laboral como - "la situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un servicio subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dió origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo integrado por - los principios, instituciones y normas de la Declaración de los - Derechos Sociales, de la Ley del Trabajo, de los Convenios Internacionales, de los Contratos Colectivos y Contratos-Ley y de sus normas supletorias". (33)

"De la que se deducen las siguientes consecuencias:

a) El hecho constitutivo de la relación es la prestación de un trabajo subordinado.

b) La prestación de trabajo, por el hecho de su iniciación, se desprende del acto o causa que le dió origen y provocó - por sí misma, la realización de los efectos que derivan de las -- normas de trabajo, esto es, deviene una fuerza productora de bene

(32) DE LA CUEVA MARIO, Ob. cit. p. 187.

(33) Idem.

ficios para el trabajador.

c) La prestación del trabajo determina inevitablemente la aplicación del derecho del trabajo, porque se trata de un estatuto imperativo cuya vigencia y efectividad no dependen de la voluntad del trabajador ni del patrono, sino, exclusivamente, de la prestación del trabajo.

d) La prestación del trabajo crea una situación jurídica objetiva que no existe con anterioridad, a la que da el nombre de relación de trabajo: en el contrato, el nacimiento de los derechos y obligaciones de cada una de las partes depende del acuerdo de voluntades, mientras que en la relación de trabajo, iniciada - la voluntad del trabajador, se aplica automática e imperativamente el derecho objetivo".

La idea de la relación de trabajo tiene su antecedente legislativo en la presunción laboral contenida en el artículo 18- de la Ley del Trabajo de 1931 que decía:

"Se presume la existencia del contrato de trabajo entre el que presta un servicio personal y el que lo recibe. A falta de estipulaciones expresas de este contrato, la prestación de servicios se entenderá regida por esta Ley y por las normas que le son supletorias".

El propósito de esta presunción fue el de hacer producir consecuencias jurídicas al hecho puro de la prestación de un servicio personal, las que consistieron en la creación de una presunción juris tantum en favor del trabajador, a quien le bastaba acreditar la existencia del servicio personal para que fuera el -

empresario quien tuviera la carga de la prueba sobre la inexistencia del contrato de trabajo previc o de la existencia de un contrato distinto de la prestación de servicios. Lo que fue reforzado por lo dispuesto en el artículo 31 del mismo ordenamiento legal que señalaba:

"La falta del contrato escrito no priva al trabajador de sus derechos, pues se imputaría al patrono la falta de tal formalidad".

La Ley del Trabajo de 1970 es la que reglamenta y define a la relación de trabajo en su artículo 20:

"Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario".

Perdura la idea de contrato de trabajo, pues lo define en el párrafo segundo de dicho artículo diciendo que:

"Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario".

Nuestra legislación aceptó el hecho, de la posibilidad de un acuerdo previo de voluntades como un acto generador de la prestación de trabajo, acto que, por otra parte, es frecuente en la vida del derecho mexicano, como es el caso de los trabajadores de confianza, domésticos y de la pequeña industria, y aun neccsa-

rio, tal es el caso de un contrato para la prestación de un trabajo futuro, transcurrido un tiempo después de la fecha de su celebración o para cumplirse en un lugar distante del en que se celebró.

Los elementos de la relación de trabajo son:

- a) El trabajador;
- b) El patrón;
- c) La prestación de un servicio personal subordinado;
- d) El pago de un salario.

La Ley del Trabajo vigente define al trabajador en su artículo 8o. diciendo: "Trabajador es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado".

El artículo 10 del mismo ordenamiento define al patrón de la siguiente manera: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

La prestación del trabajo debe de hacerse en forma personal, esto quiere decir, que el trabajador debe prestar los servicios, por sí mismo, sin perjuicio de que, eventualmente, se haga auxiliar por otros trabajadores.

La prestación del servicio además de ser personal debe de ser subordinado, este elemento de subordinación sirve para diferenciar la relación de trabajo de otras prestaciones de servicios. Por subordinación se entiende, de una manera general, la relación jurídica que se crea entre el trabajador y el patrono, en virtud de la cual está obligado el primero, en la prestación de -

sus servicios, a cumplir sus obligaciones y las instrucciones dadas por él" segundo para el mejor desarrollo de las actividades de la empresa. De acuerdo con lo señalado por la Exposición de motivos de la Ley del Trabajo de 1970, en su parte conducente.

Según opinión de Mario de la Cueva "la subordinación es una relación jurídica que se descompone en dos elementos: una facultad jurídica del patrono en virtud de la cual puede dictar los lineamientos, instrucciones u órdenes que juzgue convenientes para la obtención de los fines de la empresa; y una obligación -- igualmente jurídica del trabajador de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo". (34)

Por lo que se refiere al pago de un salario, si bien es cierto que es un elemento constitutivo de la relación de trabajo, teóricamente, en el desarrollo de la misma aparece como una consecuencia de la prestación de trabajo. La Ley señala los plazos dentro de los cuales deberá efectuarse el pago del salario, de manera de que si no se encuentra fijado su monto o no llegan a un -- acuerdo el trabajador y el patrono, tendrá que decidir la Junta -- de Conciliación y Arbitraje.

(34) DE LA CUEVA MARIO, Ob. cit. p. 203.

3.4. DURACION DE LA RELACION DE TRABAJO Y SUS EFECTOS.

La relación de trabajo nace en el preciso momento en -- que se empiezan a prestar los servicios, y su duración será siempre por tiempo indefinido, a falta de estipulación expresa, acorde con lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley Federal del Trabajo vigente.

Existe la posibilidad de que las relaciones de trabajo sean por tiempo fijo o por obra determinada, siendo estos casos - excepciones a la regla general de la duración de la relación por tiempo indefinido.

Según lo dispuesto por el citado artículo 35 "las relaciones de trabajo pueden ser para obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado".

La relación de trabajo por obra determinada atiende a - la temporalidad del objeto de la relación laboral, el que una vez realizado, produce la extinción de la relación laboral y no se en tenderá como despido cuando la empresa deje de ocupar al trabajador y tampoco incurrirá en responsabilidad. Así lo ha establecido la jurisprudencia de la Corte en la tesis jurisprudencial que se transcribe a continuación:

"CONTRATO DE TRABAJO, TERMINACION DEL, POR CONCLUIR LA- OBRA QUE CONSTITUYA SU OBJETO. Al concluir la obra objeto del contrato termina éste y, en tal supuesto, la empresa que deje de emplear a un trabajador no lo despide, ni incurre en la responsabilidad propia de los casos de separación injustificada".

Amparo Directo 4427/71. Aurelio Moreno Uribe. 9 de marzo de 1972. 5 votos. Ponente: Salvador Mondragón Guerra.

Amparo Directo 795/71. Jesús Magaña Villa. 9 de marzo de 1972. 5 votos. Ponente Salvador Mondragón Guerra.

Amparo Directo 2066/71. Tomás Hernández Hernández. 23 de marzo de 1972. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Euquerio Guerrero López.

Amparo Directo 2432/71. Ruperto Gutiérrez Marie. 3 de marzo de 1972. 5 votos. Ponente: Ramón Canedo Aldrete.

Amparo Directo 5043/71. Jorge Reina Maqueda y Coag. 20 de abril de 1972. Unanimidad de 4 votos. Ponente Manuel Yáñez - - Ruíz.

No es suficiente para que se considere que una relación es para obra determinada, porque así lo convenga el trabajador y el patrón, sino que es indispensable que conforme a la naturaleza del trabajo contratado se trate efectivamente de este tipo de relación laboral, pues en el caso de no tener esa característica, - el contrato se considerará celebrado por tiempo indeterminado y - por consiguiente el trabajador tendrá derecho en caso de que el patrón de por terminado dicho contrato a ejercitar las acciones - consignadas en el artículo 48, al configurarse un despido injustificado.

El artículo 36 de la Ley Federal del Trabajo establece: "El señalamiento de una obra determinada puede únicamente estipularse cuando lo exija su naturaleza".

La relación por tiempo determinado, a diferencia de la descrita anteriormente, tiene algunas modalidades que son estar sujetas a un determinado plazo o a una condición.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 37 el señalamiento de un tiempo determinado puede únicamente estipularse en los casos siguientes:

I.- Cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar;

II.- Cuando tenga por objeto substituir temporalmente a otro trabajador; y

III.- En los demás casos previstos por esta Ley".

Como son los previstos por los artículos 193, 195, -- fracción IV y 305, que prevén el contrato de trabajo por viaje -- en los lugares y la actuación de un artista en una o varias temporadas o funciones.

En cada caso de que subsista la materia del trabajo, la relación quedará prorrogada por todo el tiempo que perdure dicha circunstancia, así lo dispone el artículo 39 en concordancia con la tesis jurisprudencial emitida por la Corte en este sentido:

"CONTRATO DE TRABAJO POR TIEMPO DETERMINADO, CARACTERÍSTICAS Y PRORROGA DEL. Según lo dispuesto por los artículos 25, -- fracción III, 35, 36, 327, y 39 de la Ley Federal del Trabajo, la norma general en lo relativo a la duración del contrato es la de que éste se celebra por tiempo indeterminado, salvo los casos del

contrato por obra determinada, que prevee el artículo 36, y el -- contrato de trabajo por tiempo determinado que está previsto en -- el artículo 37. En este último caso, el contrato celebrado en ta- -- les condiciones carece de validez, para los efectos de su termina- -- ción, si no se expresa la naturaleza del trabajo que se va a pres- -- tar, que justifique la excepción a la norma general, ya sea que -- tenga por objeto substituir temporalmente a otro trabajador o en -- los demás casos previstos por la Ley. Lo anterior significa que -- el contrato individual de trabajo por tiempo determinado sólo pue- -- de concluir al vencimiento del término pactado, cuando se ha aco- -- tado la causa que dió origen a la contratación, que debe ser seña- -- lada expresamente, a fin de que se justifique la terminación de -- dicho contrato al llegar la fecha en él señalada, y en su caso, -- al prevalecer las causas que le dieron origen, el contrato debe -- ser prorrogado por subsistir la materia del trabajo por todo el -- tiempo en que perdure dicha circunstancia, según lo dispone el ar- -- tículo 39 de la Ley de la materia. De lo contrario no puede con- -- cluirse que por sólo llegar a la fecha indicada, el contrato ter- -- mina de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53, frac. II -- del mismo ordenamiento, sino que es necesario, para que no exista -- responsabilidad por dicha terminación, que el patrón demuestre -- que ya no subsiste la materia del trabajo contratado a término".

Amparo Directo 5126/78. Miguel Esteban Martín. 20 de fe- -- brero de 1980. 5 votos. Ponente: Juan Moisés Calleja García.

Amparo Directo 581/79. Margarito Carbente Ortiz. 28 de -- enero de 1980. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Amparo Directo 6132/79. Banco de Crédito Rural del Centro, S.A. 7 de Febrero de 1980. Unanimidad de 4 votos. Ponente: -- Alfonso López Aparicio.

Amparo Directo 6548/79. Roberto Franco Maldonado y Germán Lara Bautista. 11 de febrero de 1980. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Julio Sánchez Vargas.

Amparo Directo 3965/79. Ramón Torres Fuentes. 18 de febrero de 1980. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

La relación de trabajo por inversión de capital determinado se encuentra reglamentada por el artículo 38 que dispone:

"Las relaciones de trabajo para la explotación de minas que carezcan de minerales costeables o para la restauración de minas abandonadas o paralizadas, pueden ser por tiempo u obra determinados o para la inversión de capital determinado".

En este supuesto la relación laboral se terminará cuando se haya agotado el capital invertido, es decir, cuando se haya agotado la cantidad de dinero destinado para ese objeto.

CAPITULO IV

PROBLEMATICA JURIDICA DE LOS TRABAJADORES A LISTA DE RAYA

4.1. EL ARTICULO 4o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Los trabajadores que prestan sus servicios al Estado -- pueden ser de dos tipos: 1) trabajadores de confianza y 2) trabajadores de base, según lo dispuesto en el artículo 4o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo que se refiere a los primeros, el artículo 5o. - del ordenamiento jurídico en cita, los enumera en cuatro fracciones. La primera fracción se refiere a los que integran la Planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República. La segunda fracción se refiere a los que trabajan para el Poder Ejecutivo y de los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, manejo de fondos, auditoría, control directo de adquisiciones, así como el manejo de almacenes o inventarios, investigación científica, asesoría o consultoría, el personal adscrito a las Secretarías Particulares, los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal y los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas. La tercera - fracción comprende en el poder Legislativo; en la Cámara de Diputados al Oficial Mayor, Director General de Departamentos y Oficinas, Tesorero General, Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, Oficial Mayor de la Gran Comisión, Director Indus

trial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso. En la Cámara de Senadores al Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero. En la cuarta fracción se contemplan en el Poder Judicial a los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas. Acorde a la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1984.

Los trabajadores de confianza se encuentran excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por disposición contenida en su artículo 80. que dice:

"Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 50., los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil, de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente, los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que -- presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios".

La fracción XIV del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional dispone que:

"La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozará de los beneficios de la seguridad social".

A continuación se transcribe la Tesis Jurisprudencial - No. 28, que aparece publicada en la Segunda Parte del Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el Presidente de la H. Cuarta Sala, al terminar el año de 1979.

"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.- La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios - al Estado Federal, quedé 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 novecien- tos 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 integran el Gobierno- Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los Militares, Marineros y Miembros de los Cuerpos de Se- guridad Pública, así como el personal del servicio Exterior se re- girán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases ante- riores 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 car- gos 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, por una parte, que las personas que desempeñan -- cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra re conocida por el propio Apartado "B", y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacer se extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos de rivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la -- propia disposición de la Carta Magna, excepto a lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo 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, gozan 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. Por otra parte la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previeo

ne la Ley Reglamentaria, 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 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 resueltos por el mencionado Tribunal, que es el -- único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción".

Amparo Directo 3208/65. Carlos Barrera Ruiz. 9 de mayo de 1966. 5 votos. Ponente Angel Carbajal.

Amparo Directo 3295/78. Antonio Cervantes Huerta y otro 21 de febrero de 1979. 5 votos. Ponente David Franco Rodríguez.

Amparo Directo 784/78. Sergio Antonio Domínguez Espinosa. 26 de febrero de 1979. 5 votos. Julio Sánchez Vargas.

Amparo Directo 4893/78. Ismael Matuo Martínez. 14 de marzo de 1979. 5 votos. Ponente Julio Sánchez Vargas.

Amparo Directo 6130/77. Antonio Cabrera Macías. 25 de abril de 1979. Unanimidad de 4 votos. Ponente David Franco Rodríguez.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 90. define al trabajador de confianza en los siguientes términos:

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

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

Lo estipulado en el primer párrafo del artículo 9o. se ha considerado acertado e inobjetable, por la doctrina, ya que se apoya en un criterio objetivo que por sí mismo rechaza cualquier posibilidad de calificación subjetiva, por parte del patrón o del trabajador mismo, en perjuicio de éste; al decir de Néstor de - - Buen "este principio, no expresado antes en el derecho laboral, - tiene una importancia excepcional y sirve de base para que se eliminen fórmulas fáciles de fraude legal, que consistían en clasificar como de confianza a ciertos trabajadores para sustraerlos de la sindicalización o para privarles, indebidamente, del derecho a la estabilidad en el empleo". (35)

Por lo que se refiere a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo en cuestión, ha suscitado una serie de dudas - respecto al requisito de generalidad, pues no quedó claro lo que debe entenderse por "funciones de carácter general". María de la Cueva a este respecto explica, "que la expresión "cuando tuviera carácter general" tiene por objeto restringir las posibilidades - de designar trabajadores de confianza pues "la función ha de referirse en forma inmediata y directa a la vida misma de la empresa, a sus intereses y fines generales; y en armonía también con la tesis expuesta en la ejecutoria de Loayza y Manuel, quiere decir, - cuando se trate de funciones que se realizan en substitución del-

(35) DE BUEN LOZANO NESTOR, Ob. cit. Tomo II. p.377 y 378.

patrón". (36)

Euquerio Guerrero opina al respecto diciendo que: "La ley incluye una característica que ha sido objetada por los grupos empresariales cuando se dispone que las funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización deben tener carácter general, pues se manifestó que con ello se introduce elemento de duda y conflicto. En nuestro concepto el propósito que tuvo el legislador fue el de referirse a esas categorías superiores de empleados para no incluir a todos aquellos que ejerzan, así sea ocasionalmente, alguna de tales funciones". (37)

Trueba Urbina afirma que "las funciones de confianza -- comprender todas las funciones de la empresa, establecimiento o negocio, ya que el ejercicio de las mismas actividades en forma específica o concreta, en el taller, en la fábrica, en los departamentos u oficinas, no le dar a tales funcionarios el carácter de confianza". (38)

Néstor de Buen dice: "que el precepto legal no arroja mayores luces... En dado caso debió precisarse que las funciones de confianza han de relacionarse con la vida misma de la empresa, con sus intereses, con la relación de sus fines y con su dirección, administración y vigilancia generales". (39)

En cuanto a las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza, el artículo 182 de la Ley Federal del Trabajo -

(36) DE LA CUEVA MARIO, Ob. cit. Tomo I. p. 156 y 157.

(37) GUERRERO EUQUERIO, Manual de Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México 1984, p.44.

(38) TRUEBA URBINA ALBERTO, Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México 1981, p. 320.

(39) DE BUEN LOZANO NESTOR, Ob. cit. p. 379.

dispone lo siguiente:

"Las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajadores semejantes dentro de la empresa o establecimiento".

Los trabajadores de confianza tienen las siguientes limitaciones legales:

No tienen derecho a la estabilidad en el empleo. (Artículo 49 fracción III de la Ley Federal del Trabajo).

No tienen participación en las utilidades cuando son -- además representantes del patrón como directores, administradores y gerentes generales de las empresas. (Artículo 127 fracción I de la Ley Federal del Trabajo).

No pueden formar parte de los sindicatos de los demás -- trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúan para determinar la mayoría en los casos de huelga. (Artículo 183 de la Ley Federal del Trabajo).

Podrán ser excluidos de las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rija en la empresa o establecimiento. (Artículo 194 de la Ley Federal del Trabajo).

El patrón podrá rescindirles la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aun cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47. (Artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo).

Después de haber hecho un análisis general relativo a los trabajadores de confianza, y a las disposiciones legales que les son aplicables tanto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como las contenidas en la Ley Federal del Trabajo, nos referiremos al segundo tipo de trabajadores que prestan sus servicios al Estado, acorde a la clasificación hecha por el artículo 4o. de la Ley de la materia que son: los trabajadores de base.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 6o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son trabajadores de base:

"Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente".

El artículo 2o. dispone:

"Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación".

El artículo 9o. señala:

"Los trabajadores de base deberán de ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo".

vo. La sustitución será decidida por el titular de la dependencia cyerdc al sindicato".

La mayor parte de los empleados públicos, que constituyen la base de todo el aparato burocrático, son trabajadores de base, en virtud del nombramiento que les acredita tal carácter y les permite gozar de todos los beneficios contenidos, tanto en el Apartado "E" Constitucional, como los de su Ley reglamentaria.

Sólo los trabajadores de base, a diferencia de los de confianza y temporales, tienen asegurada la estabilidad en sus empleos y garantizados los derechos de escalafón y ascensos, la asociación sindical, etc., entre los más importantes.

4.2. SITUACION JURIDICA DE LOS TRABAJADORES DE LISTA DE RAYA.

No sólo prestan sus servicios al Estado las dos categorías de trabajadores, a que nos referimos en el punto anterior, - sino que existe además otro grupo de trabajadores considerados como temporales para obra determinada o tiempo fijo, amén de los -- que prestan sus servicios por contrato privado o por honorarios, - los cuales se encuentran excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por disposición contenida en su artículo 8o.

El artículo 2o. del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, de 5 de diciembre de 1938 disponía:

"Trabajador al servicio del Estado es toda persona que preste a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

"ARTICULO 9o.- Los trabajadores federales prestarán - - siempre sus servicios mediante nombramiento expedido por la persona que estuviere facultada legalmente para hacerlo, excepto cuando se trate de trabajadores temporales para obra o tiempo determinado, en cuyo caso el nombramiento será sustituido por la lista de raya correspondiente".

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Esta

do, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional y que deroga al Estatuto en cita, publicada en el Diario Oficial de la Federación - el 28 de diciembre de 1963 que establece:

"ARTICULO 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 trabajadores temporales, para obra ceterminada o por tiempo fijo".

"ARTICULO 12.- Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo".

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores al Servicio del Estado dispone:

"ARTICULO 5o.- Para los efectos de esta ley, se entienden de:

III.- Por trabajador, toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquéllos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciben sus emolumentos exclusivamente -- con cargo a la partida honorarios".

En el capítulo anterior en el punto 3.4, nos referimos a la duración de la relación de trabajo y sus efectos, se dijo -- que la regla general de la duración de la relación laboral era --

por tiempo indefinido, lo que garantiza a los trabajadores, la estabilidad en sus empleos, y que la excepción a esta regla eran la relación de trabajo para obra determinada o por tiempo fijo.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no nos señala qué debemos entender por trabajo temporal, sólo hace el señalamiento para obra determinada o tiempo fijo, es por ello que acudimos a la Ley Federal del Trabajo, según disposición contenida en el artículo 11.

"En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad".

Al tenor de lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley Federal del Trabajo:

"las relaciones de trabajo pueden ser para obra determinada o por tiempo determinado o por tiempo indeterminado. A falta de estipulaciones expresas, la relación será por tiempo indeterminado".

El concepto de obra determinada expresa la idea de la temporalidad del objeto, de tal manera que al extinguirse éste, cesen en sus efectos la relación. La determinación de la obra depende además de la subsistencia de ésta, cuya permanencia, cualquiera que sea la temporalidad que se le haya atribuido por las -

partes, domina la vigencia de la relación.

El principio general que regula a los contratos por obra ceterminada está contenido en el artículo 36 que dice:

"El señalamiento de una obra ceterminada puede únicamente estipularse cuando lo exija su naturaleza".

El trabajador y el patrón pueden estipular en el contrato el tiempo en el cual se va a realizar el objeto materia del contrato; si vencido dicho término, aún no se ha concluido el trabajo, el contrato subsistirá hasta en tanto se concluya, así lo dispone el artículo 39:

"Si vencido el término que se hubiese fijado subsiste la materia del trabajo, la relación quedará prorrogada por todo el tiempo que perdure dicha circunstancia".

Por lo que se refiere a la relación de trabajo por tiempo determinado o fijo, el artículo 37 dice:

"El señalamiento de un tiempo determinado puede únicamente estipularse en los casos siguientes:

I.- Cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar;

II.- Cuando tenga por objeto substituir temporalmente a otro trabajador; y

III.- En los demás casos previstos por la ley".

Respecto a este tema, la Cuarta Sala de la Suprema Cor-

te de Justicia de la Nación ha sentado las siguientes tesis juris
prudenciales:

"TRABAJO, CONTRATOS DE, POR TIEMPO INDEFINIDO.- La Ley-Federal del Trabajo establece, en sus artículos 24 y 39, que es - norma general que el contrato de trabajo se entiende celebrado -- por tiempo indefinido, salvo que por la naturaleza del servicio - que se va a prestar, o por referirse a la realización de una obra determinada, se limite a cierto tiempo, pero aún así, cuando las - causas que le dieron origen y la materia del trabajo subsistan, - se prorrogará el contrato por todo el tiempo que perduren dichas - circunstancias, de lo que se deduce que una vez designado el tra - bajador para un cargo, sin estipularse en el contrato respectivo - que lo fue por determinado tiempo o con motivo de una obra deter - minada; en los casos en que esto es legalmente posible, tiene de - recho a permanecer indefinidamente en él y corresponde al patrón - probar, en caso dado, que tuvo motivo fundado para descenderlo de categoría o para rescindir el contrato".

Apéndice de Jurisprudencia 1917 a 1985 del Semanario Ju
dicial de la Federación página 109.

"CONTRATO DE TRABAJO POR TIEMPO DETERMINADO, CARACTERIS -
TICAS Y PRORROGA DEL.- Según lo dispuesto por los artículos 25, -
fracción III, 35, 36, 37 y 39 de la Ley Federal del Trabajo, la -
norma general en lo relativo a la duración del contrato es la de -
que éste se celebra por tiempo indeterminado, salvo los casos del
contrato de trabajo por obra determinada, que prevee el artículo -
36, y el contrato de trabajo por tiempo determinado que está pre -
visto en el artículo 37. En este último caso, el contrato celebra

do en tales condiciones carece de validez, para los efectos de su terminación, si no se expresa la naturaleza del trabajo que se va a prestar, que justifique la excepción a la norma general, ya sea que tenga por objeto substituir temporalmente a otro trabajador o en los demás casos previstos por la Ley. Lo anterior significa -- que el contrato individual de trabajo por tiempo determinado sólo puede concluir al vencimiento del término pactado, cuando se ha agotado la causa que dió origen a la contratación, que debe ser -- señalada expresamente, a fin de que se justifique la terminación de dicho contrato al llegar la fecha en él señalada, y en su caso al prevalecer las causas que le dieron origen, el contrato debe -- ser prorrogado por subsistir la materia del trabajo por todo el -- tiempo en que perdure dicha circunstancia, según lo dispone el artículo 39 de la Ley de la materia. De lo contrario, no puede concluirse que por sólo llegar a la fecha indicada, el contrato terminará de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53, fracción III, del mismo Ordenamiento, sino que es necesario, para que no exista responsabilidad por dicha terminación, que el patrón de muestre que ya no subsiste la materia del trabajo contratado a -- término".

Amparo Directo 5126/78. Miguel Esteban Marín. 20 de febrero de 1980. 5 votos. Ponente: Juan Moisés Calleja García.

Amparo Directo 581/79. Margarito Carbente Ortiz. 28 de enero de 1980. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

Amparo Directo 6132/79. Banco de Crédito Rural del Centro, S.A. 7 de febrero de 1980. Unanimidad de 4 votos. Ponente: - Alfonso López Aparicio.

Amparo Directo 6548/79. Roberto Franco Maldonado y Germán Lara Bautista. 11 de febrero de 1980. Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Julio Sánchez Vargas.

Amparo Directo 3965/79. Ramón Torres Fuentes. 18 de febrero de 1980. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.

TRABAJADORES, ESTABILIDAD DE LOS, MODALIDADES.- Las disposiciones del artículo 24 fracción III, de la Ley Federal del Trabajo de 1931, consignan la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, como supuesto necesario para la realización de la seguridad social. La estabilidad de los trabajadores en sus empleos comprende dos modalidades: la permanencia, persistencia o duración indefinida de las relaciones de trabajo y la existencia de una causa razonable para su disolución. Esta causa razonable de disolución es la garantía de la estabilidad en el trabajo. La Ley Federal del Trabajo, considera como causas razonables de disolución, en primer lugar, la que se refiere a la esencia de la naturaleza del trabajo desempeñado, que motiva precisamente la celebración de un contrato de trabajo para obra determinada, pues sería ilógico que celebrándose el contrato únicamente para efectuar la obra determinada, una vez concluida, el patrón tuviese que seguir pagando un salario por el desempeño de un trabajo que ya no existe; la desocupación es la consecuencia natural de la satisfacción de una necesidad, no sería justo, ni lógico, ni posible económicamente, que una vez terminado el trabajo contratado y ya no existiendo materia para el mismo, se obligue a mantener a un obrero, cuyos servicios no se utilizan. El segundo caso que reconoce la ley como causa razonable de disolución, es el contrato celebrado

do por tiempo fijo, cuando el servicio que se va a prestar es - - transitorio por su naturaleza. En este segundo caso son aplica- - bles las consideraciones que anteriormente se hicieron sobre el - trabajo para obra determinada; pero la ley no descuida la protec- - ción del obrero y establece en el artículo 39 que si vencido el - término del contrato, subsisten las causas que le dieron origen y la materia del trabajo, se prorrogará el contrato por todo el - - tiempo que perduren dichas circunstancias. Otras causas están fi- - jadas en el artículo 126 del propio ordenamiento. La estabilidad- - en el trabajo está condicionada en todos los casos a que sea posi- - ble económicamente la prolongación del trabajo. Con las disposi- - ciones que se han analizado, se ha impedido que el patrón a su li- - bre elección, prive a un obrero de su ocupación".

Nota: los artículos 24, 39 y 126 citados, corresponden al 25, 39 y 53 de la Ley Federal del Trabajo de 1970.

Semanario Judicial de la Federación.- Apéndice 1917- -- 1985.- Página 291.

La doctrina ha clasificado a los trabajadores en fun- - ción de la duración de la relación de trabajo en:

a) Trabajadores de planta o base, que a su vez se divi- - den en permanentes o de temporada.

b) Transitorios, los cuales pueden ser: Eventuales, oca- - sionales o accidentales, intermitentes y sustitutos o interinos.

Los trabajadores de planta o base según ejecutoria dic- - tada en el Amparo 2903/36/1a. Sindicato de trabajadores ferroca- - rrileros. 3 de septiembre de 1936 señala:

"Para la existencia de un trabajo de planta se requiere únicamente, que el servicio desempeñado constituya una necesidad permanente de la empresa, esto es, que no se trata de un servicio meramente accidental, cuya repetición sólo podrá ser consecuencia de que ocurran circunstancias especiales, o lo que es lo mismo, que el servicio no forme parte de las actividades normales, constantes y uniformes de la empresa. De lo expuesto se desprende que la existencia de un empleo de planta no depende de que el trabajador preste el servicio todos los días, sino de que dicho servicio se preste de manera uniforme en períodos de tiempo fijos; así a ejemplo, el servicio que presta una persona dos veces por semana a sólo por una circunstancia accidental, de descompostura de una máquina, se llama a un mecánico especial, y concluido ese trabajo queda desligado el trabajador, sin que se sepa si volverán o no a ser utilizados sus servicios".

"Los trabajos de planta son todos aquellos cuyo conjunto constituye la actividad normal y necesaria de la empresa o establecimiento, aquellos cuya falta haría imposible su funcionamiento, los que son indispensables para la obtención de los productos o servicios proyectados, por lo tanto, aquellos sin cuya ejecución no podrían alcanzarse los fines de la negociación".(40)

La doctrina señala además, que los trabajos de planta son permanentes, lo que quiere decir que son los trabajos que constituyen la vida de la empresa o del establecimiento y cuya --

falta provocaría la paralización o la muerte.

Son trabajadores de temporada aquellos que realizan una determinada actividad sólo durante determinadas épocas del año.

Trabajador transitorio "es aquél que no se encuentra -- vinculado en su trabajo a la actividad permanente de la empresa".

(41)

Los que pueden ser:

Eventuales, Mario de la Cueva define al trabajador eventual como "el que no satisface los requisitos del trabajo de planta". (42)

Para Guillermo Cabanellas "trabajador eventual es aquel que realiza un trabajo cuya duración está sujeta a cualquier sucso imprevisto o contingencia; esto es, aquel trabajo que se presta sin fijeza, excepcionalmente". (43)

Para Néstor de Buen "los trabajadores eventuales son -- los que realizan temporalmente una labor continua. Con ello se -- destaca lo circunstancial de su permanencia en el trabajo y al -- mismo tiempo se pone de relieve que la tarea que realizan es habitual a la empresa". (44)

Trabajadores ocasionales o accidentales, Cabanellas define como "trabajo ocasional aquel que se realiza por una sola --

(41) CABANELLAS GUILLERMO. El Contrato de Trabajo. Vol.I. Buenos Aires 1963. p. 457.

(42) Idem.

(43) Idem.

(44) Idem.

vez, sin que normalmente tenga la posibilidad de repetirse en el futuro, dentro del cuadro de la actividad de la empresa". (45)

Trabajadores intermitentes, acorde con el mismo Cabanellas "es aquél cuya labor se realiza con intervalos de tiempo, -- sin uniformidad, caracterizada aquélla por la eventualidad propia del trabajo". (46)

Se trata de trabajadores contratados, generalmente, por día que prestan sus servicios en forma discontinua.

Por último, los trabajadores sustitutos o interinos, lo que caracteriza a estos trabajadores "es que desempeñan temporalmente, ocupando el lugar de un trabajador de base, una función de naturaleza permanente. En realidad el trabajador sustituto es contratado por tiempo determinado, en ocasión de la ausencia temporal de un trabajador". (47)

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 158 recoge el término trabajo de planta, como base para la determinación de la antigüedad de los trabajadores, sin hacer entre éstos ninguna distinción, por lo que el precepto rige para todos los trabajos continuos y para los de temporada. La norma contenida en dicho artículo es una ratificación y una aplicación del principio de la -- igualdad de tratamiento para todos los trabajadores; el principio de la estabilidad en el empleo es aplicable también a los trabajadores de temporada, lo que implica que disfrutaban del derecho de

(46) CABANELLAS GUILLERMO. El Contrato de Trabajo. Vol. I. Buenos Aires 1963. p. 457.

(47) Idem.

presentarse anualmente en la empresa y que su no aceptación será una separación injustificada; asimismo la antigüedad de cada trabajador de temporada se determinará en relación con los restantes trabajadores de temporada en la misma forma en que se compute la de los trabajadores continuos o de base. Desde luego que este trato de igualdad se aplicará conforme a las modalidades impuestas por el distinto volumen de trabajo, el período de vacaciones y la prima de antigüedad tendrán que reducirse en proporción al trabajo prestado.

Los trabajadores eventuales quedan comprendidos dentro de la categoría de las relaciones de trabajo por tiempo u obra de terminado, por lo que únicamente podrán ser considerados eventuales los trabajadores cuando lo exija la naturaleza de la obra o del trabajo; en consecuencia, en el escrito de condiciones de trabajo deberá precisarse la causa de la eventualidad del trabajo, - pues de lo contrario el trabajo se considerará por tiempo indeterminado.

La Ley Federal del Trabajo se refiere a este tipo de -- trabajadores en los siguientes artículos:

"ARTICULO 49.- El patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el artículo 50 en los casos siguientes:

V.- Cuando se trate de trabajadores eventuales.

ARTICULO 127.- El derecho de los trabajadores a participar en el reparto de utilidades, se ajustará a las normas siguientes:

VII.- Los trabajadores eventuales tendrán derecho a participar en las utilidades de la empresa cuando hayan trabajado sesenta días durante el año, por lo menos".

"ARTICULO 156.- De no existir contrato colectivo o no - contener el celebrado la cláusula de admisión, serán aplicables - las disposiciones contenidas en el primer párrafo del artículo -- 154, a los trabajadores que habitualmente, sin tener el carácter- de trabajadores de planta, prestan servicios en una empresa o es- tablecimiento, supliendo las vacantes transitorias o temporales y a los que desempeñan trabajos extraordinarios o para obra determi- nada, que no constituyan una actividad normal o permanente en la empresa".

"ARTICULO 154.- Los patrones estarán obligados a preferir en igualdad de circunstancias a los trabajadores mexicanos -- respecto de quienes no lo sean, a quienes les hayan servido satisfactoriamente por mayor tiempo, a quienes no teniendo ninguna - - otra fuente de ingreso económico tengan a su cargo una familia y a los sindicalizados respecto de quienes no lo están".

Respecto a este tema, la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido las siguientes tesis jurisprudenciales:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO QUE FIGURAN EN LISTAS DE RAYA, DERECHOS DE LOS.- Con relación a los Trabajadores -- del Estado que figuran en listas de raya, si bien el Estatuto jurídico no precisa sus derechos por la naturaleza de los servicios que prestan, su contratación presenta diferentes aspectos y consecuencias legales distintas; los que van a desempeñar un trabajo - en un tiempo fijo; los que van a laborar hasta la conclusión de - una obra determinada y aquellos que sólo trabajan figurando en - listas de raya; para los primeros y los segundos, sí cabe comprenderlos como trabajadores temporales o eventuales, porque vencido el término o concluida la obra, su contratación acaba; pero para los terceros, cuya contratación no se encuentra condicionada a la llegada de una fecha o a la conclusión de una obra, el servicio - que así prestan al Estado, debe entenderse permanente y con iguales derechos al de los trabajadores de base.

Amparo Directo 34/63. Secretario de Agricultura y Ganadería. 8 de abril de 1965. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Ministro Licenciado Alfonso Guzmán Neyra.

Informe 1965. Cuarta Sala. Página 27.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EN LISTA DE RAYA - SON TRABAJADORES DE BASE.- Los trabajadores al servicio de la Nación que figuran en listas de raya deben considerarse de base supuesto que no están incluidos entre los de confianza que clasifica el artículo 40. del Estatuto de los Trabajadores al Servicio - del Estado, ni tampoco exceptuados entre los que no quedan comprendidos en la ley citada, por el artículo 50., de la misma.

Amparo Directo 4912/951.- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Resuelto el 15 de agosto de 1952, por unanimidad de 4 votos.

Informe 1952. Cuarta Sala. Página 24.

Las tesis jurisprudenciales transcritas siguen siendo vigentes a pesar de haber sido emitidas hace ya bastante tiempo, en virtud de que la situación de los trabajadores a lista de raya no ha cambiado, puesto que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sigue los mismos lineamientos que el Estatuto Jurídico, que abogará, sin determinar claramente que clase de trabajadores son los que figuran en las listas de raya y en que categoría debe incluirseles.

4.3. INCONGRUENCIAS LEGALES QUE AFECTAN A LOS TRABAJADORES A LISTA DE RAYA.

La organización del Gobierno Federal en México comprende al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de entre los que sobresale, por el número de personal y por el presupuesto que maneja el Ejecutivo Federal. Lo cual se justifica por el conjunto de funciones políticas, económicas y sociales que tiene a su cargo las diferentes Secretarías de Estado y el sector Paraestatal, que en conjunto integran la amplia red que distribuye el gasto federal.

Por la diversidad de funciones que tienen encomendados los organismos que integran al Poder Ejecutivo, tales como las Secretarías de Estado, destinan anualmente diferentes porcentajes de su presupuesto para cubrir gastos de personal, y de acuerdo a las estadísticas que proporciona la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encontramos que las Secretarías con funciones propiamente administrativas, que tienen un presupuesto bajo son las que observan los gastos más altos por este concepto. En cambio, las Secretarías con mayor presupuesto y que además son las que cumplen funciones de desarrollo económico y social, gastan en personal una parte mucho menor de su presupuesto.

El crecimiento de la burocracia del Gobierno Federal en las últimas décadas ha sido sumamente acelerado, lo que ha provocado como consecuencia el incremento considerable en la creación de plazas y de la población trabajadora flotante que sin tener --

plaza, trabaja temporalmente para el Estado.

Para tener el carácter de trabajador al servicio del Estado se requiere tener nombramiento expedido por el funcionario - legalmente facultado para ello, o figurar en las listas de raya.- El nombramiento puede ser: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o para obra determinada.

Los empleados que tienen nombramiento con carácter definitivo son los empleados de base, los cuales son reglamentados -- por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los empleados con nombramiento interino son aquellos -- que ocupan las vacantes temporales que no excedan de seis meses.

Los empleados con nombramiento provisional son aquellos que ocupan las vacantes temporales originadas por las licencias - otorgadas a los trabajadores de base.

Y los nombramientos por tiempo fijo o para obra determinada son los que deben darse a los trabajadores que figuran en -- las listas de raya.

El artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores - al Servicio del Estado define al trabajador como:

"Toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

El artículo 4o. del ordenamiento legal dispone:

"Los trabajadores se dividen en dos grupos: de base y de confianza".

El artículo 6o. señala:

"Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que por ello, sean inamovibles".

En los términos de lo dispuesto por los artículos 3o. y 12 de la citada ley, son trabajadores al servicio del estado aquellos que figuran en las listas de raya, por el simple hecho de figurar en ellas. Pero, su situación jurídica no se encuentra claramente determinada por la ley de la materia, en virtud de que no señala en que categoría quedan comprendidos éstos, no los incluye dentro de la clasificación de trabajadores de confianza, ni tampoco los excluye de los trabajadores de base, por lo que puede considerarse que quedan comprendidos dentro de dicha categoría.

Por otra parte, el artículo 8o. del mismo ordenamiento no los excluye de su ámbito de aplicación pues dispone:

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

tos al pago de honorarios".

Ahora bien, si la multicitada ley les concede el carácter de trabajadores al servicio del Estado a aquellos que figuran en las listas de raya y no les excluye de su régimen, no es comprensible el por qué no los incluyó en cualquiera de los dos rubros que comprende el artículo 4o.

No es factible determinar con precisión cuando es que surge la figura de los trabajadores en lista de raya al servicio del Estado, es de suponerse que dicha figura nace de la necesidad de satisfacer los requerimientos temporales del aparato burocrático.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión promulgado el 5 de diciembre de 1938 por el Presidente Lázaro Cárdenas ya les reconocía la categoría de trabajadores al disponer en su artículo 2o.:

"Trabajador al servicio del Estado es toda persona que preste a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

Y en el mismo sentido el artículo 9o. del mismo dispone

"Los trabajadores federales prestarán siempre sus servicios mediante nombramiento expedido por la persona que estuviere facultada legalmente para hacerlo, excepto cuando se trate de tra

bajadores temporales para obra o tiempo determinado, en cuyo caso el nombramiento será substituído por la lista de raya correspondiente".

Otro aspecto interesante, que cabe recalcar, respecto a la situación jurídica de dichos trabajadores, es el hecho de que al no ser excluidos, por determinación expresa, del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se presupone que les es aplicable en tanto permanezcan prestando sus servicios al Estado. Y en consecuencia, tienen los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores de base.

Por lo que se refiere a las obligaciones de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 44 del mencionado ordenamiento:

"Son obligaciones de los trabajadores:

I.- Desempeñar sus labores con intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.

II.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.

III.- Observar buenas costumbres dentro del servicio.

IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

VI.- Asistir puntualmente a sus labores.

VII.- No hacer propagandade ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y

VIII.- Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficacia".

En cuanto a los derechos los trabajadores a lista de raya no gozan de los beneficios otorgados por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su ley reglamentaria de los trabajadores de base, tales como la estabilidad en el empleo, el formar parte de los sindicatos, escalafón, etc.

Estos trabajadores carecían hasta el año de 1974 en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre el Decreto que reformó los artículos 2o. y 28 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los beneficios de la seguridad social, pues es hasta esa fecha en que se les incorpora el régimen de esta ley la que dispone:

"ARTICULO 5o.- Para los efectos de esta ley, se entiende:

III.- Por trabajador, toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente -- con cargo a la partida de honorarios".

En los términos de lo dispuesto por los artículos 87 al 91 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado,-

las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años.

Las condiciones generales de trabajo fijan los derechos y obligaciones tanto de los trabajadores como de los titulares de las dependencias, establecidos acorde a las necesidades específicas de cada una de las diferentes dependencias. Tomando siempre como base lo dispuesto por los artículos 88 a 91 de la mencionada ley.

CONCLUSIONES

1.- Los trabajadores a lista de raya son trabajadores al servicio del Estado, los cuales ingresan sin necesidad de un nombramiento con determinados requisitos, sino que, basta con la sola inclusión del nombre en cualquier lista de raya.

2.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, no determina la calidad de los trabajadores que figuran en las listas de raya, por lo que debe considerarse a éstos como trabajadores de base, en virtud de que no se encuentran incluidos dentro de lo previsto por el artículo 5o. que determina quienes son los trabajadores de confianza, y que por exclusión encuadran dentro de la categoría de los trabajadores de base, además, de que no son exceptuados del régimen de aplicación de la misma.

3.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, se refiere a los trabajadores a lista de raya calificándoles como trabajadores temporales, lo cual no es del todo correcto, si tomamos en cuenta, que no todos los trabajadores incluidos en las listas de raya prestan sus servicios por un tiempo fijo o para la realización de una obra determinada, sino que, además, existen numerosos empleados que sólo trabajan figurando en las listas de raya, cuyo ingreso no se encuentra condicionado por alguna de esas circunstancias y que desempeñan labores necesarias y permanentes.

4.- Los trabajadores a lista de raya se encuentran desprotegidos jurídicamente, ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no determina su categoría, ni tampoco establece -- los derechos que les corresponden por la naturaleza de los servicios que prestan.

5.- El nombramiento es el medio para ingresar y adquirir el carácter de trabajador al servicio del Estado, en el que se determina la calidad del trabajador dependiendo de la naturaleza de sus funciones, pudiendo ser de confianza o de base, y en dado caso, en el mismo se debe hacer la especificación de que la designación -- del trabajador es por un tiempo fijo o para la realización de una obra determinada. Lo que hace incongruente e innecesario el hecho de que se prevea otro medio como es el de figurar en las listas -- de raya.

6.- Se debe suprimir la figura del trabajador a lista de raya de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, por -- ser, como ya se expresó en el punto anterior, innecesaria y porque, además, los trabajadores que en esa forma prestan sus servicios al estado no gozan del principio de la estabilidad en el empleo y los derechos que de él emanan.

BIBLIOGRAFIA

B I B L I O G R A F I A .

ACOSTA ROMERO, MIGUEL.

Derecho Administrativo, Décimotercera Edición.

Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.

BIELSA, RAFAEL.

Derecho Administrativo, Tomo II. Primera Edición.

Ed. Roque de Palma, Buenos Aires, 1956.

CABANELLAS, GUILLERMO.

El Contrato de Trabajo, Tomo I. Segunda Edición

Editorial Omeba, Buenos Aires, 1963.

CAVAZOS FLORES, BALTAZAR.

35 Lecciones de Derecho Laboral. Cuarta Edición.

Editorial Trillas, México, 1985.

CAVAZOS FLORES, BALTAZAR.

Los Trabajadores de Confianza. Segunda Edición.

Editorial JUS, S.A., México, 1979.

DAVALOS, JOSE.

Derecho de Trabajo I. Primera Edición.

Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

DE BUEN LOZANO, NESTOR.

Derecho del Trabajo, Tomo I. Quinta Edición.

Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

DE BUEN LOZANO, NESTOR.

Derecho del Trabajo, Tomo II. Quinta Edición.

Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

DE LA CUEVA, MARIO.

El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I. Novena Edición.

Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

DEL CASTILLO ALVAREZ, ENRIQUE.

El Derecho Latinoamericano del Trabajo, Tomo II. Primera Edición.

Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho.

México, 1979.

FRAGA, GABINO.

Derecho Administrativo, Décimotercera Edición.

Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.

GUERRERO, EUQUERIO:

Manual de Derecho del Trabajo. Décimocuarta Edición.

Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

KATS, ERNESTO R.

La Estabilidad en el Empleo y otros Estudios de

Derecho del Trabajo. Tercera Edición.

Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1971.

MOZART VICTOR, RUSSOMANO.

La Estabilidad del Trabajador en la Empresa. Segunda Edición.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1981.

MUÑOZ ROMANO, ROBERTO.

Derecho del Trabajo, Tomo I. Primera Edición.

Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

MUÑOZ ROMANO, ROBERTO.

Derecho del Trabajo, Tomo II. Primera Edición.

Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

SERRA ROJAS, ANDRES.

Derecho Administrativo, Tomo I. Décimotercera Edición.

Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

TENA RAMÍREZ, FELIPE.

Leyes Fundamentales de México, 1808-1973. Quinta Edición.

Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.

TRUEBA URBINA, ALBERTO.

Nuevo Derecho del Trabajo. Séptima Edición.

Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.

TRUEBA URBINA, ALBERTO.

Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo I. Segunda Edición.

Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.

TRUEBA URBINA, ALBERTO.

Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomo II. Segunda Edición

Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.

VILLEGAS BASABILLASO, BENJAMIN.

Derecho Administrativo. Primera Edición.

Tipográfica Editora, Argentina Buenos Aires, 1951.

WEBER, MAX.

Economía y Sociedad. Primera Edición.

Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

LEGISLACION CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 77a. Edición.
Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.

Ley Federal del Trabajo, comentada por Francisco Ramírez Ronseca,
4a. Edición, Editorial PAC, S.A. de C.V. México 1988.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
9a. Edición, Editorial Ediciones Andrade S.A. México 1985.

OTRAS FUENTES:

Informe correspondiente al año de 1952 de la Cuarta Sala.

Informe correspondiente al año de 1965 de la Cuarta Sala.

Informe correspondiente al año de 1968 de la Cuarta Sala.

Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1985.

Semanario Judicial de la Federación. 7a. Epoca, Volumen 11-12.

Semanario Judicial de la Federación. 7a. Epoca, Volumen 31-32.

Semanario Judicial de la Federación. 7a. Epoca, Volumen 97-107.

Semanario Judicial de la Federación. 7a. Epoca, Volumen 103-108.

Semanario Judicial de la Federación. 7a. Epoca, Volumen 169-174.