

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SITUACION JURIDICA DE LOS  
TRABAJADORES DE  
CONFIANZA AL SERVICIO  
DEL ESTADO

tesis profesional que presenta  
CUAUHTEMOC LOPEZ SANCHEZ  
para obtener el título de licenciado en derecho

México, 1967



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**SITUACION JURIDICA DE LOS  
TRABAJADORES DE  
CONFIANZA AL SERVICIO  
DEL ESTADO**

tesis profesional que presenta  
**CUAUHTEMOC LOPEZ SANCHEZ**  
para obtener el título de licenciado en derecho

**México, 1967**

Al Lic. Hermilo López Sánchez, cuya conducta intachable ha sido modelo de todos mis actos; porque lo que soy y lo que llegue a ser no será más que un fruto de sus experiencias, de sus triunfos y de sus sabios consejos.

A Angelina C. de López Sánchez. Su cariño y sus desvelos han estimulado las cualidades que me han permitido superarme y habrán de seguir alentándome durante toda mi vida.

Para Anastacio, Leticia, Guadalupe y Rodulfo Hermilo, porque han cumplido y seguirán haciéndolo con el deber que tenemos de hijos de honrar a nuestros padres.

**Considero que no hay valor más  
elevado que el de la amistad. Con  
especial afecto a:**

**Lic. Salomón González Blanco Garrido**

**Lic. José P. González Blanco Garrido**

**Lic. Guillermo Hori Robaina**

**Lic. Hugo Vladimiro López**

**Lic. Mariano Piña Olaya**

**Lic. Hugo Antonio Villalobos**

**Lic. Ignacio Soto Borja**

**Lic. Octavio Arredondo Casas**

**Asociación Atlamilixtli.**

# CAPITULO I

## Terminología

## DOCTRINAS

### 1) Doctrinas Administrativistas

A FIN de encontrar una definición de los conceptos de empleados de base y empleados de confianza al servicio del Estado, funcionario y autoridad, que la legislación y la jurisprudencia administrativa han omitido definir, analizaremos las tesis que al respecto han sostenido diversos autores, tanto nacionales como extranjeros, administrativistas y laboristas.

Iniciamos el análisis con la tesis de Rafael Bielsa, quien afirma que los criterios para diferenciar al funcionario del empleado no deben partir de la duración en el empleo, ni en su régimen de ingreso, ni deben tomar en cuenta que el servicio sea gratuito o remunerado, sino que lo importante es que se efectúe el servicio por el puesto que se les ha conferido, por su profesionalidad y por la continuidad en el empleo; por otra parte, en la realidad el funcionario se presenta socialmente en un plano más elevado y rodeado de mayores consideraciones.

(1)

En términos generales, funcionario es aquella persona que es parte integrante de la administración pública y ejerce funciones pro-

1 Rafael Bielsa. *DERECHO ADMINISTRATIVO*, tomo II, p. 74

pías de ella; comúnmente este término comprende el de empleado público, existiendo, sin embargo, caracteres especiales que los diferencian. Bielsa define al funcionario, *latus-sensu*, como aquel "que en virtud de designación especial y legal (sea por decreto ejecutivo, sea por elección) y de manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una delimitada esfera de competencia, constituye o concurre a 'constituir' y a 'expresar' o 'ejecutar' la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica o social. (2)

Finalmente, expone la distinción entre funcionario y empleado, sosteniendo que "función pública supone un encargo, una *delegatio*, transmitida en principio por la ley; el servidor público sólo concurre a formar la función pública. Respecto del empleado, sólo hay una vinculación interna, al paso que con el funcionario hay una relación externa que atribuye a éste cierto carácter representativo, por poco que signifique la representación que ejerza". (3)

La relación interna es la que se deriva de la retribución económica, cuyo origen es la aceptación del nombramiento. El vínculo externo es una relación de derecho público, carente del contenido patrimonial, que es la expresión del ejercicio del poder de representación del Estado respecto de terceros.

D'Alessio sostiene que el elemento esencial del concepto de funcionario se determina por la concurrencia del individuo a formar la voluntad del ente o de tener una representación. El concepto de empleado público tiene como elemento substancial la prestación voluntaria, permanente y profesional de su actividad. La calidad de empleado y de funcionario puede o no coincidir en una misma persona, además de que éste puede ser funcionario, empleado o funcionario honorario, que se distingue porque no presta su actividad en forma permanente y profesional; distinguiendo tres tipos de funcionarios: funcionarios empleados, funcionarios honorarios y empleados no funcionarios. (4)

Gabino Fraga, por su parte, afirma que es una cuestión muy debatida en la doctrina cuáles son los caracteres distintivos de un

2 OP. CIT., p. 75 ss.

3 OP. CIT., p. 76 ss.

4 Francesco D'alessio, *ISTITUZIONI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO ITALIANO*, Torino, 1932, tomo I, p. 214 ss.



empleado y un funcionario y expone los siguientes criterios:

1. *La duración del cargo.* El empleado es permanente y el funcionario temporal. Lo anterior es inexacto, pues encontramos empleados temporales y funcionarios permanentes.

2. *La retribución.* Los empleados perciben honorarios, en tanto que los funcionarios pueden ser honoríficos. Este criterio tampoco es aceptable, ya que en nuestro régimen todos los servidores públicos gozan de una remuneración.

3. *La naturaleza de la relación jurídica.* Cuando es una relación de derecho público estamos ante los funcionarios; si es de derecho privado se tratará de empleados. Lo anterior es inadmisibles, ya que ambas relaciones son de derecho público.

4. *Los funcionarios públicos tienen el poder de decisión y orden, en tanto que los empleados son meros ejecutores, auxiliares.* En esta distinción se confunde el concepto funcionario con el de autoridad, así como el de empleados con el de auxiliares, pues aunque todos los funcionarios son autoridades no todas las autoridades son funcionarios.

5. Es funcionario aquella persona que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la ley, y empleado aquel cuyas funciones emanan de los reglamentos. Gabino Fraga considera que todos los órganos de la administración deben tener señaladas sus atribuciones en una ley de carácter material, sin que la distinción, desde el punto de vista formal, signifique facultades diversas, motivo bastante para hacer una distinción como la que se pretende establecer.

6. Encontramos como nota distintiva entre el concepto de funcionario y el de empleado la de que el primero supone un *encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una situación externa, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular concorra a la formación de la función pública, o sea, que el funcionario tiene una relación de representación con el Estado, en tanto que el empleado tiene un vínculo económico con la unidad burocrática.* Consideramos que este último criterio es el aplicable a nuestras instituciones. Al analizar los casos previstos en la Constitución, nos encontramos que los funcionarios tienen un carácter representativo entre el Estado y los particulares, en tanto que los

empleados sólo guardan una relación interna con el servicio, como ciones. (5)

Alfonso Nava Negrete destaca la confusión terminológica a que hemos hecho referencia: "iniciada la doctrina administrativa con la expresión genérica de trabajador o servidor del Estado, la legislación de tiempo en tiempo ha ido tejiendo otras locuciones que dificultan el hallazgo de un solo concepto o un sentido óntico para el funcionario estatal. El lenguaje del legislador parece proponerse, en forma deliberada, confundir en la sinonimia expresiones irrenconciliables: empleado, funcionario, autoridad, agente público, trabajador o servidor del Estado o de la nación, que nunca han satisfecho la exigencia legislativa de claridad en el texto legal." (6)

Así, pues, la ley utiliza genéricamente la locución trabajador al servicio del Estado, incluyendo en ella a los altos funcionarios, funcionarios y empleados públicos con las distinciones que le señala la Constitución y sus leyes reglamentarias. Nava Negrete se adhiere a la tesis de Bielsa y Fraga respecto a la distinción entre funcionario y empleado.

André de Láubadere afirma que "el personal empleado por la administración está formado de categorías diversas; los funcionarios públicos representan la más importante de esas categorías." (7) Con esta tesis, Láubadere se aparta de la tradicional doctrina francesa [Duguit (8); Jezé (9)] que califica al funcionario por la idea de servicio público, exigiendo, dentro de la expresión agentes públicos, otras categorías de empleados de la administración que el propio jurista señala: I. Funcionarios públicos propiamente dichos, cuya situación es legal y reglamentaria, siendo el tipo normal; II. funcionarios públicos excepcionales, cuya situación es contractual administrativa pública; III. funcionarios públicos o auxiliares, con organización o cua-

5 Gabino Fraga, DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa Hnos., 6a. edición, p. 241.

6 Alfonso Nava Negrete, REVISTA MEXICANA DE DERECHO PENAL, N° 41. Nov. 1964, p. 60.

7 André Láubadere, TRAITE ELEMENTAIRE DE DROIT ADMINISTRATIF., Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1953

8 León Duguit, TRAITE DE DROIT CONSTITUTIONNEL, Paris. 1917-1930, 3a. edición, p. 4 ss.

9 Gastón Jezé, LES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT ADMINISTRATIF, Paris, 1925, 3a. edición, tomo II, p. 215 ss.

dros administrativos propios y cuya permanencia en el servicio es menor que los de la primera categoría; IV. agentes vinculados con la administración por un contrato de derecho público, pero que no son funcionarios porque su colaboración no constituye una participación permanente en un servicio público; por ejemplo, el personal de los servicios públicos concesionados; V. agentes vinculados a la administración por un contrato de derecho privado. En general, es muy interesante la doctrina francesa, aunque no puede aplicarse a nuestras instituciones en virtud de haber una distinción absoluta entre la administración pública mexicana y la francesa. Esta distinción surge porque en la administración pública francesa todos los trabajadores son de base, incluyendo a los funcionarios, y existe un rígido escalafón a base de exámenes de oposición y de antigüedad; debido a ello la situación de los empleados del Estado está al margen de los cambios políticos.

Orlando sostiene que los conceptos de función y empleado forman parte del concepto de Estado, incorporándose a él voluntariamente; pero el funcionario siempre tiene el carácter representativo, pues forma o realiza la voluntad del Estado; el empleado puede no tenerlo, además es quien hace del ejercicio de la función su medio, el objeto primordial de sus actividades y de su vida. (10)

Petrozziello afirma que la diferencia entre funcionario y empleado consiste en que aquél tiene el derecho de mando, de iniciativa, de decisión, siendo ésta la razón por la que ocupa los grados más elevados de la jerarquía; empleado, en cambio, es el que prepara o ejecuta las disposiciones que emanan de una autoridad superior y se encuentra, en comparación con el funcionario, en los grados más bajos de la escala jerárquica. El mismo autor aclara que la distinción también se establece desde el punto de vista psicológico y social, pues el funcionario es objeto de una mayor consideración en la administración, lo que realmente no es un signo de distinción. (11)

Santi Romano sostiene que funcionario público es quien se encarga de formar o cooperar a la formación de la voluntad de una entidad pública encaminada a la conservación de un fin público, con

10 Orlando, *PRINCIPII DI DIRITTO AMMINISTRATIVO*, Firenze, 1921, p. 54 ss.

11 Petrozziello, *II RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO*, Milano, 1935, p. 54 ss.

ciertas formas, en condiciones y esferas determinadas de competencia que, además, reperesentan a la unidad en la ejecución de tal voluntad, siendo empleados los que voluntariamente se ponen a disposición de una entidad pública para la prestación permanente, profesional y pagada de su actividad.

Señala, como diferencia, la de que el funcionario público está investido de una función ejecutiva necesaria para el Estado y, por lo tanto, exclusivamente política; tiene un carácter institucional y es órgano propio del Estado, porque está instituido para el ejercicio de una de las facultades que constituyen el derecho del Estado: la soberanía. Los oficiales públicos, investidos de un oficio público, desarrollan una función contingente y tienen "potestad *agendi*". Los empleados públicos realizan una función dependiente de los anteriores. (12)

Andrés Serra Rojas distingue dos grupos de colaboradores del Estado, destacando la distinción de éstos en el sentido de que los primeros están sujetos a un régimen de derecho público, es decir, es personal dependiente directamente del Estado y se encuentra sometido a la ley respectiva. El segundo grupo se constituye por aquellos trabajadores sometidos a un régimen de derecho privado, como, por ejemplo, los que prestan sus servicios a instituciones públicas que se rigen por la Ley Federal del Trabajo. Serra Rojas distingue a los funcionarios y empleados públicos en la siguiente forma:

a) "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 al participar en los actos públicos. Por no recibir, en algunas legislaciones, una retribución. Por verificar las disposiciones legales, especiales de su investidura". (13)

b) "El empleado público se caracteriza: por no tener atribución especial designada en la ley, colabora en la realización de la función. Por su incorporación voluntaria a la organización pública. Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública.

12 Romano Santi. PRINCIPII DI DIRITO ADMINISTRATIVO ITALIANO, Milano, 1932, 3a. edición, tomo I, p. 179.

13 Andrés Serra Rojas, DERECHO ADMINISTRATIVO, Librería Manuel Porrúa, México, 1961, p. 449.

Por no tener carácter representativo. Por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera. Por ser siempre retribuido. Por tener carácter contractual su relación con el Estado, de acuerdo con la tesis de la Suprema Corte de la Nación." (14)

De las tesis anteriores, que pueden considerarse como una síntesis del pensamiento de los autores citados, destacan elementos como los señalados por Bielsa: la representación, la decisión, la ejecución del funcionario y la retribución del empleado.

Villegas Basabilvaso expresa que el concepto de funcionario se refiere, sobre todo, al contenido objetivo de las atribuciones que desarrolla al servicio de la administración pública; y lo define de la siguiente manera: "Denominase funcionario público administrativo al titular de un órgano-institución administrativo, cuya actividad tiene por objeto formar, declarar o ejecutar la voluntad de la persona jurídico pública". (15) El concepto de empleado prescinde de esta consideración, para referirse al modo particular en virtud del cual la persona física se incorpora al Estado, esto es, a la relación del empleo público. De esta manera, todos los que se encuentran en esta relación son empleados, considerándolos desde el punto de vista de la naturaleza de la actividad que desempeñan, pudiendo, no obstante, ser o no calificados de funcionarios. En consecuencia, estas dos cualidades de funcionario y empleado público pueden o no coincidir en una misma persona. Si es fácil fijar tal distinción, no es fácil precisar de manera tajante una línea divisoria para diferenciar al funcionario del empleado público, debido a que la palabra función, que es la que podría determinar la calidad del concepto con el que se señala a estos dos tipos de servidores públicos, es demasiado vaga e indeterminada. Al tener necesidad la administración pública de órganos para expresar su voluntad, se observan dos elementos: el *objetivo*, relativo a las funciones y poderes, y el *subjetivo*, relativo a las personas físicas. Estas son las que actúan aisladamente o en concurrencia con otras subordinadas, a quienes se considera como portadoras o titulares de los órganos públicos, reconociéndose como funcionario público al individuo que pone

14 OP. CIT., p. 449

15 Benjamin Villegas Basabilvaso. DERECHO ADMINISTRATIVO, Buenos Aires, 1951, 3a. edición, tomo III, p. 280.

su actividad al servicio del ente público y actúa en su nombre y como público a quien concurre con aquél para cumplir únicamente con las órdenes que emanan del funcionario. (16)

**Concepto de Autoridad.** A este respecto, Serra Rojas escribe: "...en términos generales, con la palabra autoridad designamos a quien tiene potestad o facultad para hacer alguna cosa, derivada de la ley. Se indica también que la autoridad es el carácter que una persona reviste por su empleo o representación..." (17) Arrasola, por su parte, opina que "La autoridad constituye todo el orden social y moral, o es el alma y condición *sine qua non* de uno y otro; porque sin ella no existiría la sociedad ni el orden, pues ni éste ni aquélla se conciben sin un poder legítimo que ordene, con fuerza coercitiva, contra la desobediencia". (18)

### III) Doctrinas Laboristas

EN MATERIA laboral, la situación se plantea entre trabajadores de confianza. Cabanellas define al trabajador como aquel que ejecuta habitualmente un trabajo por cuenta y bajo dependencia ajena, señalando la importancia de que dicha actividad sea subordinada (18) "a quien pone sus propias energías de trabajo a disposición de otros que, con su propia organización, cualquiera que sean sus dimensiones, sabrá hacer converger aquellas energías hacia el logro de los fines que se proponga alcanzar". (19)

En relación con los funcionarios públicos, Cabanellas afirma que no son sujetos de derecho público y que su relación con el Estado no es una relación laboral. (20)

Aunque no tiene caso citar un ordenamiento distinto al de los trabajadores al servicio del Estado, tenemos, por ejemplo, que la Ley Federal del Trabajo vigente a partir de 1931 ya establecía una distinción entre el trabajador de base y el de confianza. Esta distinción deriva de la interpretación de los artículos 4, 48 y 126, fracción X. Mario de la Cueva sostiene que no hay un criterio uniforme y preci-

16 OP. CIT., p. 281 ss.

17 Andrés Serra Rojas, IBID, p. 319.

18 Guillermo Cabanellas, INTRODUCCION AL DERECHO LABORAL, Buenos Aires, 1951, volumen II, p. 77.

19 Ludovico Barassi, TRATADO DE DERECHO DEL TRABAJO, Buenos Aires, 1953, tomo I, p. 26.

20 Guillermo Cabanellas, IBID, p. 66 ss.

so sobre el término empleados de confianza y que tampoco puede hacerse una enunciación limitativa, ya que en cada empresa varían dichos trabajadores conforme a sus necesidades. Asimismo, señala las circunstancias en que aparecen los empleados de confianza: "...ahí donde están en juego la existencia de la empresa, sus intereses fundamentales, su éxito, su prosperidad, la seguridad de sus establecimientos, el orden esencial que debe reinar entre sus trabajadores, debe hablarse de empleado de confianza..." "...Serán, pues, y desde luego, las personas que tengan en sus manos la marcha general de la negociación, o a cuya habilidad y honradez queda confiada: directores, administradores, encargados de supervisar todas las labores, puestos superiores de vigilancia, vigilancia general de los establecimientos, encargados de mantener el orden, etc., y además un grupo de empleados en trabajos personales del patrono, determinado por las necesidades múltiples de una empresa, que en ocasiones obliga a mantener en absoluto secreto determinadas cuestiones". (21)

De los conceptos anteriores podemos deducir que empleado de confianza es aquella persona que vela por los intereses, por el éxito y por la seguridad de la empresa u organismo, vigilando, asimismo, el orden y buen desarrollo de los trabajos tendientes a la consecución de los fines de la empresa. Más concretamente, empleado de confianza es aquel que desarrolla actividades de dirección, de representación, de mando o de vigilancia en el funcionamiento de una empresa. Posteriormente volveremos a tratar sobre estos conceptos, a fin de caracterizar o definir al empleado público de confianza y al funcionario. (22)

Ernesto Krotoschin, al igual que Cabanellas, admite que no hay relación laboral entre el Estado y sus funcionarios, así como con sus empleados, y niega la relación laboral por el hecho de que no hay una situación de igualdad jurídica ni económica. "La dependencia personal —afirma Krotoschin—, creada en virtud de una relación de subordinación de derecho público, no es apta, en principio, de configurar una relación de trabajo que podría interesar al derecho del trabajo". Asimismo, sostiene que la relación del Estado con sus empleados cae dentro de la esfera del Derecho Administrativo, debiendo someter sus

21 Mario de la Cueva, DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Porrúa Hnos. México, 1965, tomo I, p. 422.

22 OP. CIT., p. 423.

litigios no a la justicia del trabajo, sino al contencioso administrativo. (23)

Las tesis de Krotoschin pueden ser válidas para la legislación argentina, pero ni aún doctrinalmente son aceptables, puesto que si no existe la paridad jurídica la doctrina debe tender a crearla a través de la legislación; es decir, consideramos que, en principio, si existe esa igualdad, no siendo argumento suficiente para que al individuo se le despoje de la protección de su patrimonio trabajo el hecho de que, por determinadas circunstancias, haya sido desvirtuada esa igualdad. Como demostraremos más adelante, el empleado público y el funcionario guardan una subordinación, ejecutan trabajos por cuenta, dependencia y bajo la dirección del Estado, encaminados a la consecución de los fines de éste.

Pérez Botija define al trabajo como "la actividad personal prestada mediante contrato, por cuenta y bajo dirección ajena, en condiciones de dependencia y subordinación. (24) Más adelante, afirma que los funcionarios quedan excluidos del campo de aplicación del derecho laboral, pero hace la siguiente excepción: "No todas las personas que trabajan por cuenta de la administración estatal o institucional tienen aquella condición. En estos casos y para no dejar huérfanos de protección a dichas personas, se asimilan los entes públicos a empresas privadas". (25)

La posición ecléctica de Pérez Botija es más realista, ya que equipara a los empleados no funcionarios a los trabajadores en general.

## DERECHO POSITIVO

ANALIZANDO los diversos ordenamientos laborales vigentes y adentrándose en sus disposiciones, encontramos que en cuanto más se profundiza más anárquica resulta la terminología sobre este tema. Se emplean diversos términos cuya consecuencia es, en muchos casos, la interpretación equívoca de los textos legales que norman las actividades de los individuos que integran la colectividad jurídicamente orga-

23 Ernesto Krotoschin, TRATADO PRACTICO DE DERECHO DEL TRABAJO, 2a. edición, tomo I, p. 112 ss.

24 E. Pérez Botija, DERECHO DEL TRABAJO, Madrid, 1960, 6a. edición, p. 26.

25 OP. CIT., p. 27.



nizada a la cual pertenecemos.

En este capítulo analizaremos nuestros diversos ordenamientos legales y, de su estudio, comprobaremos la afirmación anterior enunciando las denominaciones empleadas para designar a quienes prestan al Estado sus servicios materiales o intelectuales, o ambos, en virtud de una relación laboral. Iniciaremos el examen con nuestra ley suprema, la Constitución Política de 1917, que actualmente rige al país; continuaremos con la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, reglamentaria del Artículo 111 constitucional, y posteriormente, analizaremos la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y, por último, veremos los elementos que nos proporciona la Ley Federal del Trabajo para definir al empleado de confianza y el criterio que, al respecto, sostiene la Suprema Corte de Justicia.

Nuestra Constitución, al referirse a la relación laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores, designa a éstos con los términos siguientes: funcionarios y empleados (artículo 8<sup>o</sup>); al artículo 110 emplea el término *altos funcionarios*; el artículo 111 preve la reglamentación de responsabilidades de los funcionarios y empleados y en artículos posteriores se refiere a *servidores* del Estado; las fracciones XII y XIV del apartado B del Artículo 123 preven, respectivamente, la creación de una ley para regular las relaciones del Estado con sus servidores; asimismo, se establece que habrá cargo de confianza, de lo cual se desprende el concepto de cargos o empleados de base.

Al revisar la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación (26), reglamentaria del Artículo 111 constitucional, adopta la misma denominación de *altos funcionarios, funcionarios y empleados*, aunque la aumenta al considerar algunas modalidades y situaciones a que están sujetos; por lo tanto, nos encontramos con los siguientes términos:

"Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomen-

26 Publicada en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 21 febrero de 1940.

dados, en los términos de la presente Ley y de las leyes especiales a que se refiere" (Art. 1º).

En dicho artículo se establece el planteamiento general que será desarrollado y completado durante todo el artículo de la Ley.

El artículo 2º nos proporciona una relación limitativa de los altos funcionarios: "Para los efectos de esta Ley se conceptúan como altos funcionarios de la Federación el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República".

"También quedarán comprendidos en esta Ley los Gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados".

En el resto de los capítulos de la Ley, existen títulos aplicables a los funcionarios de la Federación, gobernadores, diputados estatales, funcionarios y empleados del Distrito Federal y Territorios Federales, funcionarios y empleados públicos y funcionarios judiciales.

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (27), mantiene el mismo criterio, aunque en ella encontramos numerosos términos referentes al trabajador del Estado: "Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base". (Artículo 4º) Sin definir, posteriormente, a los trabajadores de confianza.

El artículo 5º, enumera cuáles son los cargos de confianza, tanto de las empresas centralizadas como de las descentralizadas sujetas a esta Ley. Pero únicamente enuncia, sin señalar ni plantear ningún criterio.

El artículo 81 dice: "Quedan excluidos del régimen de esta Ley los empleados de confianza y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios". Al interpretar este artículo aisladamente, podríamos equivocadamente pensar que dicha exclusión es total. En los siguientes capítulos demostraremos que no es así.

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

27 Publicada en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 28 diciembre de 1963.

El artículo 15, Fracción III: "Los nombramientos deberán contener: el carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada". Tanto en el artículo 12 como en el 15 se señalan modalidades que van a influir para determinar los alcances y los efectos de la relación laboral.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (28), en su artículo 1º dice: "La presente Ley se aplicará: I.—A los trabajadores del servicio civil de la Federación, del Departamento del D. F., y de los Territorios Federales; II.—A los trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen; se señala a los sujetos de esta Ley en una forma enunciativa".

El artículo 2º señala: "Para los efectos de esta Ley se entiende: I).—Por trabajador, a toda persona que habiendo cumplido los 18 años preste sus servicios a las entidades y organismos mencionados, mediante designación legal, siempre que sus cargos y sueldos estén consignados en los presupuestos respectivos" (...) "No se considerarán como trabajadores a las personas que presten sus servicios a las entidades y organismos públicos mediante contrato sujeto a la legislación común, a las que por cualquier motivo perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios, o a las que presten servicios eventuales".

Se pretende definir al trabajador, siendo válida dicha definición para efectos de esta Ley; pero desde otro punto de vista, únicamente podemos considerar que señala los requisitos que un individuo debe reunir para estar sujeto al régimen de Seguridad Social reglamentado por esta Ley.

### JURISPRUDENCIA

LA SUPREMA Corte de Justicia de la Nación poco ha contribuido a fijar y aclarar los términos que enumeramos con anterioridad; de la interpretación de algunas tesis, así como de algunas ejecutorias aisladas, vamos a intentar tener algunos elementos para definir los términos trabajador, empleado de confianza, funcionario y autoridad.

28 Publicada en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 30 de diciembre de 1959.

## TESIS 219

### *Comisión Mercantil, sus Diferencias con el Contrato de Trabajo (29)*

LA COMISIÓN mercantil tiene una marcada diferencia con el contrato de trabajo, pues en tanto que aquélla se manifiesta por un acto o una serie de actos, que sólo accidentalmente crean dependencia entre comisionistas y comitente, que duran sólo el tiempo necesario para la ejecución de esos actos, en el contrato de trabajo esa dependencia es permanente, su duración es indefinida o por tiempo determinado, pero independientemente del necesario para realizar el acto materia del contrato, siendo la característica esencial de este último contrato la dependencia económica que existe entre la empresa y el trabajador.

De modo que si el comisionista sólo puede ocuparse de los asuntos del comitente, sin poder prácticamente ocuparse de otros, se encuentra en una sujeción y dependencia que dan a su contrato las características de un contrato de trabajo.

TOMO	PAGINA
XVII.—Sánchez Severiano .....	1191
XXXII.—Ceballos Cayetano .....	600
XXXIII.—Cia, Mexicana Molinera de Nixtamal, S. A. ....	501
XLIII.—Baena Jesús .....	1914
LI.—Monsalve Ricardo .....	3071

## TESIS 824

### *Profesionistas, Cuando son Sujetos de Derecho Obrero (30)*

Si se comprueba que un profesionista presta sus servicios por honorarios mensuales convenidos y conforme a las instrucciones u orientaciones del director del establecimiento, con un sueldo o salario fijo, o sea bajo su dependencia económica, se reúnen todos y cada uno de los requisitos que la Constitución General requiere para que haya un verdadero contrato de trabajo.

- 29 SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, compilación de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, volumen II, p. 426 ss.
- 30 SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, compilación de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación, volumen IV, p. 1502 ss.

TOMO	PAGINA
XXI.—García J. Cristóbal .....	671
XLIII.—Gómez Ochoa y Cía. ....	213
XLIV.—Aragón Enrique O. y coags. ....	3985
XLVI.—Sindicato de Ferrocarrileros de la República Mexicana .....	1275
Cía. Liquidadora de Tranvías, S. A.	
Liq. Jud. de San Luis Potosí .....	2373

#### TESIS 1094

#### *Trabajadores del Estado, Tratándose de la Suspensión no Están en Situación Jurídica Idéntica a la de los Obreros en General (31)*

AUN CUANDO es cierto que, en términos generales, existe una relación de trabajo entre el Poder Público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal como está previsto en nuestra ley laborista, supuesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción, o sea en funciones económicas; lo que no sucede tratándose del Poder Público y de sus empleados, atenta nuestra organización política y social, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objetivo de control para la convivencia de los componentes de la sociedad. Por ello no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos enunciados y, por lo mismo, lógicamente no puede aceptarse que la jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión, tratándose de verdaderos contratos de trabajo, haya de regir ese mismo fenómeno cuando se trata de trabajadores al servicio del Estado.

TOMO	PAGINA
LXXVII.—Secretario de Educación Pública .....	3208
Subsecretario de Hacienda y Crédito Público ..	8115
Jefe del Departamento de Salubridad Pública ..	8115
Comisión Nacional de Irrigación .....	8112
LXXVIII.—Secretario de Educación Pública .....	5442

31 SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, compilación de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, volumen V, p. 1967.

Del estudio de estas jurisprudencias deducimos que trabajador es aquel individuo que se encuentra sujeto a las órdenes de un patrón de manera permanente, por tiempo indefinido o por tiempo determinado, teniendo como característica la dependencia económica del trabajador respecto a la empresa mediante el pago de un salario. Esta tesis corrobora la definición que de trabajador se desprende del artículo 4º de la Ley Federal del Trabajo. Asimismo, se señalan los motivos por los que el empleado público está sujeto a su propia legislación ya que el Estado, en cuanto a tal, no persigue fines lucrativos.

### TESIS 432

#### *Empleados de Confianza, Separación de los (32)*

"NO CONSIGNÁNDOSE en el Artículo 123, Fracción XXII, de la Constitución Federal, distinción alguna entre obreros que ocupan puestos de confianza y los que no los ocupan, para los efectos de que puedan o no ser separados de sus empleos sin causa justificada, no puede aceptarse la distinción en el sentido de que todo empleado que ocupa un puesto de confianza puede ser separado sin que justifique el patrono el motivo del despido".

TOMO	PAGINA
XXXIX.—La Tolteca, Cia. de Cemento Portland, S. A. . .	2759
XLI.—Méndez Enrique . . . . .	846
XLIV.—Galván Alberto . . . . .	2185
XLV.—Galván Alberto . . . . .	5900
XLVI.—Dubalt Enrique A. . . . .	1619

*Tesis Relacionadas que Establecen Precedente pero no Jurisprudencia (33).*

"EMPLEADOS de confianza separación injustificada de los. La pérdida de la confianza, para dar por terminado el contrato de trabajo, debe entenderse fundada cuando existan circunstancias que sean motivo bastante para que, tomando en cuenta la situación particular de los trabajadores por el contacto estrecho que guardan con los intereses patronales, haya méritos para separar al trabajador y substituirlo por otra persona".

- 32 SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, compilación de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, volumen V, p. 828.  
 33 SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, compilación de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación, volumen XLIV, p. 4417, Compañía Minera Asarco, S. A.

"EMPLEADOS de confianza; cuáles tienen ese carácter. Si para dar por terminado un contrato de trabajo alega el patrono haber perdido la confianza que tenía en el trabajador, de acuerdo con lo preceptuado en la fracción X del artículo 126 de la Ley Federal del Trabajo, debe tenerse en consideración que si dicho trabajador desempeña, en una casa comercial, actividades muy distintas de las que se refiere tal precepto legal, no debe ser considerado dicho trabajador como empleado de confianza, toda vez que esta clase de empleados son los que intervienen en la dirección y vigilancia de una negociación y que, en cierto modo, substituyen al patrono en algunas de las funciones propias de éste". (34)

### TESIS 433

*Empleados Públicos, Amparo Improcedente Contra el Cese de los* (35)

"EL ARTÍCULO 99, fracción I, del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de la Federación, establece un medio legal que debe agotarse previamente al amparo, contra el cese de un empleado de una dependencia del Ejecutivo Federal, pues de lo contrario el juicio de garantías debe estimarse improcedente, de acuerdo con la jurisprudencia que establece la improcedencia del amparo contra actos de autoridades distintas de la judicial, cuando conforme a las normas que los rigen procede contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual pueden ser modificados, revocados o nulificados y aun cuando no se satisfaga en el caso la disposición de la Ley de Amparo que previene, que la interposición del recurso o medio de defensa legal debe traer como consecuencia la suspensión de los efectos de los actos reclamados, esto no basta para aceptar la procedencia del juicio de garantías si se atiende a que, dados los precedentes sustentados por este Alto Tribunal, tampoco procede la suspensión en el amparo promovido contra actos de autoridades administrativas, referente a ceses y remociones de servidores públicos y sus consecuencias de carácter económico".

34 SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, compilación de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo XLV, p. 3179, Loaiza I., Manuel.

35 SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, tomo III, p. 830.

TOMO	PAGINA
LXVII.—Galindo Aurelio F. ....	3618
LXIX.—Correa Armengol Carlos .....	1502
García Nicolás L. ....	1864
LXIX.—Güitrón Tejeda José .....	3119
LXXVI.—Bezanilla Villa Triunfo .....	5824

*Amparo de Revisión 4885/59*

"**TRABAJADORES del Estado, requisito para considerarlos empleados de confianza.** Para que los empleados que desempeñan el cargo de inspectores se consideren empleados de confianza, es preciso que lo sean de impuestos, de derechos o servicios, o por lo menos desempeñen funciones análogas a las de éstos, para lo cual hace falta probar, en cada caso, cuáles sean las funciones y qué inspectores de los de esas tres categorías tienen analogías". (36).

"**TRABAJADORES del Estado de confianza. Cese de.** La jurisprudencia visible a fojas 835 del Apéndice del Tomo XCVII del Semanario Judicial de la Federación, no es aplicable al caso de los empleados de confianza, ya que éstos no están regidos por el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, y la jurisprudencia mencionada se funda precisamente en que a virtud de dicho Estatuto los empleados públicos regidos por él han pasado a ser sujetos de contrato de trabajo, por lo que su separación no es acto de autoridad, además, de que tienen el recurso de ocurrir al Tribunal de Arbitraje; situación jurídica que no se presenta con relación a los empleados de confianza". (37)

*Amparo Directo 8621/60*

"**TRABAJADORES de confianza al servicio del Estado.** El principio general que rige el Estatuto Jurídico, es el que los trabajadores al servicio del Estado deben ser protegidos por el mismo, de manera que los empleados de confianza que están fuera de su protección constituyen la excepción dentro del principio general y, por consiguiente, los pre-

36 Amparo directo 6486/59, SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, volumen XXXI, 5a. parte, marzo 10 de 1960, p. 72.

37 SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Amparo de revisión 4885/59 - Humberto Peredo Barba, volumen XLI, 3a. parte, 21 de noviembre de 1960, p. 110.



ceptos que determinen cuáles empleos de confianza son limitativos; en tal virtud, para que un empleo deba catalogarse como tal debe estar perfectamente determinado en dichos preceptos, con la designación que los presupuestos de egresos o las leyes y reglamentos que rijan a cada dependencia le hayan dado, pues de lo contrario deben estimarse como empleados de base". (38)

"EMPLEADOS de confianza. Clasificación de los. Teóricamente los trabajadores de confianza, de acuerdo con la doctrina sostenida por el Estatuto de los Trabajadores, pueden clasificarse en dos categorías: en relación con la función que desempeñan y que sirve para distinguirlos: los que desempeñan funciones de dirección responsable y en cierto modo autónoma y los servidores del Estado que garantizan el orden público". (39)

En la legislación laboral no existe ninguna distinción entre los trabajadores de base y los de confianza; por lo que se considera que, en principio, ambos se encuentran frente a la ley en igualdad de derechos; las diferencias, surgidas únicamente en cuanto a efectos que se producirán por la situación que guarda el trabajador, ya sea de base o de confianza, lo que, como analizaremos en el siguiente capítulo, produce diversos efectos en la relación laboral. Las ejecutorias que transcribimos no hacen jurisprudencia pero aportan algunas notas distintivas entre el empleado de confianza y el empleado de base: el elemento *confianza* se proyecta en el contacto estrecho entre el patrón y el trabajador, realizando este último funciones de dirección y vigilando o substituyendo a aquél en algunas de sus funciones.

Nuestra Constitución, al contrario de otras legislaciones, protege al empleado público como trabajador. Así se desprende del Apartado B del Artículo 123 constitucional; pero por tratarse del Estado patrón, dicta algunas normas tendientes a conseguir la igualdad del trabajador frente a su patrón (el Estado). Esta tesis (433) establece que deben agotarse todos los recursos antes de solicitar el amparo por el cese de un trabajador. De no existir la legislación para los trabajadores al servicio del Estado, se partiría de la hipótesis de que la relación del Estado con sus trabajadores es una relación adminis-

38 SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, tomo CX, 17 de octubre de 1951. - Jefe del Departamento del Distrito Federal.

39 SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, expediente 57/942, C. Mario Villamil Mendoza vs. Jefe del Departamento de Salubridad Pública.

trativa, en cuyo caso debería aceptarse el amparo contra el cese de un empleado.

#### TESIS 577

*Inspectores de Servicios, Impuestos y Derechos del Gobierno Federal son Empleados de Confianza (40)*

"DE ACUERDO con el artículo 4º del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión son empleados de confianza no sólo los inspectores del Departamento de Inspección y Auditoría de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, sino todos los inspectores de Servicios, Impuestos y Derechos de cualquiera de las dependencias del Gobierno Federal, quienes, por lo mismo, no están sujetos a las normas del Estatuto mencionado".

Dto. 5338/53.—Jefe del Departamento del Distrito Federal, 26 de febrero de 1954.

Dto. 574/54.—Jefe del Departamento del Distrito Federal, 22 de junio de 1954.

Dto. 5080/53.—Jefe del Departamento del Distrito Federal, 1º de julio de 1954.

Dto. 1182/52.—Jefe del Departamento del Distrito Federal, 2 de agosto de 1954.

Dto. 1086/54.—Jefe del Departamento del Distrito Federal, 1º de octubre de 1954.

Como esta tesis hay varias en las que únicamente se dice qué puesto es de confianza, pero no señalan cuáles son los requisitos para considerarlos como tales.

#### TESIS 179

*Autoridades, Quiénes lo son (41)*

"EL TÉRMINO 'autoridades', para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho y que, por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen".

40 SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, volumen III, p. 1051.

41 SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, volumen II, p. 360.

TOMO	PAGINA
IV.—Torres Marcolfo F. ....	1067
XXIX.—Rodríguez Clixto A. ....	1180
XXXIII.—Díaz Barriga Miguel ....	2942
LXV.—Sandi Mauricio ....	2931
LXX.—Moral Portilla Jorge del ....	2262

Respecto al término autoridad, tampoco lo define perfectamente nuestra ley, ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las tesis anteriores nos demuestran que *autoridades* son aquellas que disponen de la fuerza pública y que únicamente pueden hacer lo que la ley les faculta, sin especificar en qué consisten las autoridades.

De lo expuesto en este trabajo podemos sacar las siguientes conclusiones: algunos elementos característicos de los empleados de confianza de las empresas privadas coinciden con los servidores de confianza del Estado. De acuerdo con los tratadistas, el empleado de confianza de las empresas privadas desarrolla funciones de dirección, de vigilancia, de representación o manteniendo el orden. La diferencia con los trabajadores de confianza del Estado es, fundamentalmente, que en el otro extremo de la relación se encuentra el Estado, con todos los efectos que ello produce.

De la revisión que se asienta en este primer capítulo, se pueden establecer los siguientes conceptos:

1. *Trabajador*. Respecto a la definición que dan, respectivamente, de trabajador la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, es clara y precisa, pues el artículo 3º de ambas está acorde con la doctrina que ha elaborado y reafirmado la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, "trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual, o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo, o de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales". (42)

La definición anterior abarca tanto al trabajador del Estado como al trabajador de empresas privadas. La diferencia radica en el origen de la relación laboral: para los trabajadores del Estado es el nombramiento expedido o que figura en las listas de raya de los

42 "Ley Federal del Trabajo", México, 1931, y "Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado", en el DIARIO OFICIAL del 28 de diciembre de 1963.

trabajadores temporales, y para el trabajador de empresas privadas su relación laboral se deriva del contrato de trabajo celebrado de acuerdo con las modalidades que señala la ley reglamentaria. Otra distinción es aquella que se refiere al patrón de empresa particular y la existencia del Estado, respectivamente; situación que está normada, en los primeros, de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo y, en los segundos, por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, ordenamientos derivados del texto constitucional.

El artículo 3º. de la Ley Federal del Trabajo, al definir al trabajador, remite al contrato de trabajo, por lo cual es necesario precisar qué debe entenderse como tal, de acuerdo con el artículo 17 de la misma Ley mencionada, y como en el precepto que se comenta se trata de definir lo que es trabajador, es necesario aunar ambos conceptos para establecer la distinción y poder tener claridad al respecto.

La forma más congruente para ello consiste en tomar en cuenta que la persona física que aporta su fuerza de trabajo en el fenómeno de la producción lo hace a un patrón y mediante el pago de un salario, prestando el servicio bajo la dirección y dependencia de aquél. (Estos requisitos también los toma en cuenta la ley y la Suprema Corte para definir el término.) La dependencia no debe ser efímera sino permanente, lo que permitirá distinguir al trabajador del mandatario o comisionista; de ahí que la obligación del trabajador sea indefinida o por tiempo determinado, pero independientemente del tiempo necesario para realizar el acto materia del contrato.

La relación laboral implica, por consiguiente, una subordinación, en la cual la fuerza de trabajo se sujeta a las instrucciones o líneas directrices marcadas por el patrón; esto se traduce en un derecho de mando y en un correlativo deber de obediencia; esta última característica es distintiva.

Se ha dicho que se adquiere el carácter de trabajador por pertenecer la persona a la clase trabajadora; pero éste es un concepto económico-político relativo y no jurídico, que ha caído en desuso, según afirma el doctor Mario de la Cueva, quien agrega que "El contenido de la relación de trabajo no depende de la voluntad del patrono y del trabajador, sino que es el carácter dinámico de la relación que deriva de la misma naturaleza de trabajo". (43)

43 Mario de la Cueva, IBID, p. 421.

En conclusión, debe estimarse que el contrato de trabajo a que se refiere el Artículo 3º no es más que el aspecto formal de la relación y que el análisis de los elementos del contrato nos servirá para distinguir las diferentes clases de trabajadores, en las cuales, desde luego, no pueden incluirse a los representantes generales de los patronos, esto es, a quienes tienen funciones de dirección y administración, sobre todo si son socios y tienen interés económico en los resultados o fines de la empresa; tampoco pueden disfrutar del régimen de participación de utilidades.

Algunas leyes, como la de Veracruz y el Proyecto Portes Gil, establecieron, como en el derecho francés, la diferencia entre trabajador y empleado, pero en nuestro derecho no existe, pues el Artículo 123 rige por igual para ambos.

2. *Trabajador de confianza.* Es aquel que desempeña funciones de dirección de representación, de vigilancia o el que mantiene el orden. La definición anterior se desprende de los artículos 4º, 48 y 126, fracción X, de la Ley Federal del Trabajo. (44) Siendo la confianza un elemento subjetivo. El trabajador de confianza del Estado, por su parte, tiene las mismas finalidades que el trabajador de confianza de las empresas privadas. De ahí que sea lamentable que la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado haya omitido definir a este tipo de trabajadores a pesar de excluirllos expresamente de su régimen y contener en el Artículo 5º una relación limitativa de ellos. (45) Del examen de este artículo (5º) se deduce que es aplicable la definición que obtenemos de la Ley Federal del Trabajo, ya que coinciden las funciones y la calidad de confianza.

Asimismo, es censurable que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de los diversos casos que se le han planteado, no haya establecido claramente la distinción existente entre trabajador de base y trabajador de confianza.

3. *Funcionario público.* En primer término, creemos que llena los requisitos para que se le considere como trabajador incluyéndolo dentro de la categoría de los trabajadores de confianza pues, en términos generales, los funcionarios públicos realizan funciones de dirección, representación, dependencia y subordinación, o sea aceptando la dis-

44 Ley Federal del Trabajo.

45 Ley Federal del Trabajo.

tinción que Bielsa hace entre funcionarios públicos y empleado público, como vimos con anterioridad.

4. *Autoridad.* Es aquel individuo u órgano que, en términos generales, tiene potestad o facultad para hacer algunos actos cuyo principio facultativo se desprende de la ley. También se indica que la autoridad es el carácter de que está revestida una persona por su empleo o representación. Para nuestros fines, no tiene mayor importancia analizar a fondo este aspecto, ya que es un elemento que destaca al funcionario, pero no modifica su condición de empleado o trabajador de confianza.

Así, pues, hemos corroborado que en el derecho positivo vigente existe una anarquía terminológica, cuyas consecuencias en la práctica han desvirtuado los derechos proteccionistas que consagra nuestra Constitución.

El legislador de 1917 comprendió que el trabajo es el principal patrimonio del hombre y, por ello, saliéndose de la estructura formal de las anteriores Constituciones, incorporó en el Artículo 123 un conjunto de normas supremas encaminadas a proteger al sujeto que en la relación laboral está en situación de desventaja económica con respecto al patrón.

La anarquía terminológica existente no sólo es criticable, sino que hay la necesidad de unificar la terminología legislativa en su más amplio sentido. Como primer paso, deben codificarse todas las disposiciones laborales, reglamentando sus modalidades en forma específica, ya que no obstante que la ley denomina de diversas maneras a quienes prestan sus servicios materiales, intelectuales, o ambos, en virtud de una relación laboral, eso no altera la sustancia de dicha relación, ni la protección que le consagran los textos constitucionales, pudiéndose únicamente modificar los efectos, mas no la esencia. Lo anterior es irrefutable y, por ello, el espíritu del Artículo 123 constitucional tiene la finalidad de proteger a quienes prestan su fuerza de trabajo la dirección y dependencia ajena.

Si alguna duda había al respecto, puede afirmarse categóricamente que con las reformas al Artículo 123 constitucional en 1963, se estableció claramente la protección del trabajador, aun cuando en ella intervenga el Estado sin darle el carácter de patrón. Al señalar diversas modalidades, dicho ordenamiento preve distinciones de forma, pero

en la relación laboral la esencia es la misma. La única distinción es que el Estado no persigue fines lucrativos como sucede en las empresas particulares.

Así, pues, consideramos indispensable que la terminología laboral se unifique en su más amplio sentido y se codifiquen todas las disposiciones laborales vigentes.

## **CAPITULO II**

# Derechos Sociales de los Trabajadores en la Legislación Positiva



## INTRODUCCION

EN ESTE capítulo analizaremos someramente las leyes y constituciones que nos han regido, con el propósito de encontrar los preceptos legales y constitucionales en los que se consignan las garantías sociales y, en especial, las garantías de las personas que están sujetas a una relación de trabajo. A continuación estudiaremos el contenido de lo que tradicionalmente las doctrinas políticas consideran que estructura o forma una Constitución.

Por ejemplo, hablaremos de los años 1916 y 1917, época en que nuestro Congreso Constituyente produjo la Carta Magna del 5 de febrero de 1917. Asimismo, citaremos el pensamiento de los constituyentes que contribuyeron a que se incluyeran algunas garantías sociales en nuestra Constitución vigente. También expondremos el contenido del Artículo 123, tanto en su redacción primitiva como en sus reformas. Expondremos el criterio de los trabajadores de la materia en lo relativo a lo que el constituyente Cravioto llamó la *Declaración de los Derechos Sociales* y estudiaremos la exposición de motivos de la adición que se le hizo al Artículo 123 constitucional al crearse el apartado B de dicho texto.

### I) Leyes de Indias

EL SENTIDO de estas leyes fue proteger al indígena de la explotación despiadada de que era objeto por parte de los conquistadores. Muchas de sus disposiciones se pueden considerar como normas laborales, como, por ejemplo, las que pretenden asegurar la percepción efectiva del salario. No se encuentra en esta legislación ninguna norma que coloque en situación de igualdad a los indígenas con los conquistadores. En general, podemos considerar a las Leyes de Indias como un conjunto de medidas de misericordia y concesiones graciosas a una raza que carecía de derechos políticos. Mario de la Cueva opina al respecto: "Podría decirse que en las Leyes de Indias se plasmó el pensamiento de Guimpłowics y de Frans Oppenheimer: el orden jurídico de los conquistadores, explicaron aquellos autores, consiste en el derecho que se asigna de recibir el producto del trabajo de los vencidos y en el deber que adquieren de otorgar éstos lo estrictamente indispensable para la vida". (1)

### II) Bando de Hidalgo

PODEMOS ANALIZAR el pensamiento social del caudillo de la Independencia, don Miguel Hidalgo y Costilla, a través del Bando que promulgó en Guadalajara, Jal., el 6 de diciembre de 1810, documento en el que plasma sus ideas; uno de los documentos donde se esbozan algunos de los lineamientos que guiaban al movimiento de Independencia.

"Don Miguel Hidalgo y Costilla, Generalísimo de América.

"Desde el momento en que la valerosa Nación Americana tomó las armas para sacudir el pesado yugo que por espacio de tres siglos la tenían oprimida, uno de sus principales objetos fue extinguir tantas gabelas con que no podía adelantar su fortuna; más como en las críticas circunstancias del día no se pueden dictar las providencias adecuadas a aquel fin, por la necesidad de reales que tiene el reino para los costos de la guerra, se atiende por ahora a poner el remedio en lo más urgente por las declaraciones siguientes:

1a. Que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se les

1 Mario de la Cueva. TRATADO DEL DERECHO MEXICANO, Instituto de Derecho Comparado, UNAM, México, 1965, tomo I, p. 217.

aplicará por transgresión de este artículo.

2a. Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban, y toda exacción que a los indios se les exigía.

3a. Que en todos los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones se haga uso del papel común, quedando abolido el del sellado.

"Que todo aquel que tenga instrucción en el beneficio de la pólvora, pueda labrarla sin más pensión que la de preferir al gobierno en las ventas para el uso de sus ejércitos, quedando igualmente libres todos los simples de que se compone.

"Y para que llegue a noticia de todos y tenga su debido cumplimiento, mando se publique por bando en esta capital y demás ciudades, villas y lugares conquistados, remitiéndose el competente número de ejemplares a los tribunales, jueces y demás personas a quienes correspondan su inteligencia y observancia. Dado en la ciudad de Guadalajara, a 6 de diciembre de 1810. Miguel Hidalgo, Generalísimo de América. Por mandato de S.A., Lic. Ignacio Rayón, Secretario". (2)

### III) Constitución de Cádiz de 1812

MUCHO HABRÍA de contar, para la futura legislación mexicana, la influencia de las Cortes de Cádiz y de la Constitución promulgada y jurada por las mismas, bajo el fuego de la artillería francesa, en la población del mismo nombre, el 30 de septiembre de 1812. Era una carta avanzada para su tiempo, pues tenía mucho de anticlerical y, además, acababa con los privilegios de la aristocracia y del ejército, pero, por lo que hace a la Nueva España, casi en nada satisfacía los anhelos de los americanos. Pese a todo, debe estimarse dicho documento como una guía de secuela legal para la formulación de las disposiciones constitucionales posteriores.

El sacerdote y hombre público don Miguel Ramos Arispe es un patriota americano cuyo nombre está estrechamente vinculado a las Constituciones española de 1812 y mexicana de 1824, ya que, electo diputado a las Cortes de Cádiz en 1810, descolló en la metrópoli por

2 Felipe Tena Ramírez, LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO, Porrúa Hnos., México, 1964 2ª. edición, p. 23.

su talento, mereciendo su patriotismo los honores de ser huésped de la cárcel en Madrid y, más tarde, preso político en la Cartuja de Arahristi, en Valencia, de donde salió para volver a formar parte de las Cortes Españolas en 1920.

#### IV) Elementos Constitucionales

A DON IGNACIO López Rayón le tocó suceder al padre Hidalgo en el mando del movimiento independiente, al caer éste prisionero y posteriormente fusilado. En agosto de 1811 Rayón instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, encargada de gobernar a la Nueva España en nombre y en ausencia de Fernando VII, a imitación de las Juntas que se habían formado en España. El pensamiento de Rayón está plasmado en un documento que intituló *Elementos constitucionales*. De los artículos que contiene este documento, transcribimos algunos por considerarlos de gran interés:

"20. Todo extranjero que quiera disfrutar los privilegios de ciudadano americano, deberá impetrar carta de naturaleza a la Suprema Junta, que se concederá con acuerdo del Ayuntamiento respectivo y disensión del protector nacional: mas sólo los patricios obtendrán los empleos, sin que en esta parte pueda valer privilegio alguno o carta de naturaleza.

"24. Queda enteramente proscrita la esclavitud.

"30. Quedan enteramente abolidos los exámenes de artesanos, y sólo los calificará el desempeño de ellos.

"El pueblo americano, olvidado de unos, compadecido por otros, y despreciado por la mayor parte, aparecerá ya con el esplendor y dignidad de que se ha hecho acreedor por la bizarría con que ha roto las cadenas del despotismo; la cobardía y la ociosidad serán las únicas que infamen al ciudadano, y el templo del honor abrirá indistintamente las puertas del mérito, y la virtud, una santa emulación llevará a nuestros hermanos, y nosotros tendremos la dulce satisfacción de decir: os hemos ayudado y dirigido, hemos hecho substituir la abundancia a la escasez, la libertad a la esclavitud, y la felicidad a la miseria: bendecid, pues, al Dios de los destinos, que se ha dignado mirar por compasión a su pueblo, L<sup>c</sup>. Rayón".

Nuestra primera Constitución es, propiamente, la Carta de Apatzingán, misma que tiene su origen en la Junta Gubernativa de Zitácuaro. Dicha Junta se creó a raíz del sacrificio de la plana mayor insurgente, capturada en Acatita de Baján. Posteriormente se de-

nominó Suprema Junta Nacional Americana e inicialmente la integraron el licenciado Ignacio López Rayón, el doctor Sixto Verduzco y el teniente general José Michelena.

En la Junta Gubernativa de Zitácuaro prevalece la idea de conservar el sometimiento a Fernando VII; se declara por la defensa de la Iglesia Católica y se pronuncia por la "indemnización y libertad de nuestra querida Patria".

#### **V) Decreto Constitucional para la Libertad de la América Septentrional**

DON JOSÉ MARÍA Morelos, el Generalísimo, respetó la Junta pero no aceptó continuar con la idea de sometimiento a Fernando VII. Convocó a una reunión que se convertiría en Congreso Constituyente; la reunión debería celebrarse en Chilpancingo e integrarse por representantes civiles y militares, cuya personalidad diese prestigio a tamaña empresa.

La histórica asamblea se inició en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, bajo el rubro de "Congreso de Anáhuac, legítimamente instalado en la ciudad de Chilpancingo de la América Septentrional". Ahí el Generalísimo Morelos dio a conocer sus 23 puntos con el nombre de *Sentimientos de la Nación*. (3)

En *Sentimientos de la Nación* puede apreciarse la capacidad de Morelos como estadista. Este documento es digno de formar parte de las legislaciones contemporáneas; en él encontramos que, al desarrollarse, nos llevan al apotegma de la soberanía nacional y a las bases de la justicia social; esto se corrobora en el siguiente articulado: "5º La Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad". "12º Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obligen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto". (4)

Perseguidos por la furia realista, aquellos patriotas peregrinaron de Chilpancingo a Tlacotepec, Huetamo, Santa Efigenia, Titipatío, y Apatzingán. A esta última población le tocó en suerte ser

3 OP. CIT., p. 27.

4 OP. CIT., p. 29.

cuna de nuestra primera Constitución.

La personalidad de don José María Morelos y Pavón se aprecia a través de su brillante actuación como estratega y como estadista; esto último se caracteriza en el alto concepto que le guió respecto al servicio de la patria. Asimismo, se distinguió en la realización de la justicia social, cuyo contenido fue signo inequívoco de todos sus actos. Al hacerse cargo de la custodia del Congreso de Anáhuac dio una lección más de patriotismo al convertirse, como él mismo lo afirmó, en el "Siervo de la Nación", acto que con el tiempo habría de costarle la vida. Indudablemente Morelos es el forjador de nuestra Independencia y quien más se preocupa y proyecta su pensamiento hacia la superación de la injusticia social en nuestro país.

En realidad, la Carta de Apatzingán se denomina *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Septentrional*. Consta de dos partes; la primera, comprende los principios o elementos constitucionales y la segunda se ocupa de la forma de gobierno. Fue firmada en el Palacio Nacional del Supremo Gobierno Mexicano en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, año quinto de la Independencia mexicana. Sus principales autores son, entre otros, don Manuel Herrera, Andrés Quintana Roo, José Sotero de Castañeda, José Sixto Verduzco, Francisco Argáñar — según manifestó Morelos durante su proceso.

En relación a nuestro tema, es pertinente citar los artículos 26 y 38 de la Carta, que al respecto señalan: "ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública" (...) "Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos conforme a la Constitución". (5)

#### **VI) La Constitución de 1824**

El 30 DE octubre de 1823 se instaló en la ciudad de México el nuevo Congreso. Presidía, por el turno de Gobierno, don José Mariano de Michelena, quien compartía el poder con don Vicente Guerrero y con Miguel Domínguez; este último había sido Corregidor de Querétaro en los primeros días de la insurgencia. El 7 de noviembre el Congreso celebró la primera sesión ordinaria, acordando declarar traidor

5 OP. CIT., p. 35.

a Iturbide si éste se presentaba, bajo cualquier título o en cualquier lugar del territorio nacional (decreto fechado el 8 de abril de 1824).

Mientras tanto, el ex-emperador retornó a Soto la Marina el 14 de julio de 1824, pero fue aprehendido el 16 y ejecutado en Padilla el 28.

De acuerdo con la Constitución, asumió la Presidencia de la República don Guadalupe Victoria y a don Nicolás Bravo, que había contendido electoralmente con don Vicente Guerrero, se le otorgó la Vicepresidencia por eliminatoria.

Esta Constitución se inspiró en la española y en la norteamericana. En ella influyó un ciudadano de los Estados Unidos: Moisés Austin, cuyo nombre lleva la capital del actual Estado de Texas.

Grandes cerebros, con mucho de liberal y de enciclopedistas, participaron en su creación; pero la obra resultó demasiado teórica y poco o nada se ocupó de asegurar los derechos de las clases desheredadas de la población; tampoco tuvo en cuenta a la verdadera gleba que con su sangre había rubricado la insurgencia de Hidalgo, de Morelos y del propio Vicente Guerrero.

#### **VII) Bases y Leyes Constitucionales de 1836**

DESPUÉS DE golpes de Estado, actos dictatoriales y hasta teatralidades de don Antonio López de Santa Anna, se convocó a un Congreso que habría de elaborar nuevas leyes. El Congreso se reunió el 1º de enero de 1835. Su primer acto fue desconocer a don Valentín Gómez Fariás como Vicepresidente de la República, a efecto de no restar posibilidades centralistas al señor de Manga de Clavo, quien retirándose a dicho lugar dejaba la presidencia en manos del general Miguel Barragán.

La convocatoria del Congreso no indicaba que fuera un Congreso Constituyente, sin embargo, Tena Ramírez afirma que "Al revisarse los poderes conferidos a los representantes por una comisión de diputados de la que formaba parte, entre otros, don Carlos María de Bustamante, se encontró que la mayor parte de los representantes aparecía autorizada para reformar la Constitución de 1824, con la única limitación de no tocar el artículo 171, el cual prohibía modificar la forma de gobierno.

"A solicitud del presidente Barragán, el Congreso se convirtió en Constituyente, terminando la elaboración de la nueva Constitución

el 6 de diciembre de 1835. Es el primer caso en la historia en que un Congreso va más allá de las finalidades, de las funciones que tiene encomendadas; es la única ocasión en que un Congreso Constituido por el simple acuerdo de sus integrantes se convierte en Constituyente, sin la voluntad del pueblo o por disposición legal; es por ello que se ha denominado a este hecho histórico "Golpe de Estado del Congreso".

La Constitución que se produjo establece un régimen centralista y crea el Supremo Poder. Lo conservador es el rasgo distintivo de dicha Constitución. Al respecto transcribimos el pensamiento de don Emilio Rabasa: "No es fácil encontrar Constitución más singular ni más extravagante que este parto del centralismo victorioso, que no tiene para su disculpa ni siquiera el servilismo de sus autores; porque si, por sus preceptos, las provincias, el Parlamento y el Poder Judicial quedaban deprimidos y maltrechos, no salía más medrado el Ejecutivo que había de subordinarse a un llamado Poder Conservador, en donde se suponía investir algo de sobrehumano, intérprete infalible de la voluntad de la nación, cuyos miembros, poseídos del furor sagrado de los profetas, declararían la verdad suprema para obrar el prodigo de la felicidad pública. Este tribunal de superhombres, impecables, desapasionados y de sabiduría absoluta, podía deponer presidentes, suspender Congresos, anular leyes, destruir sentencias; a él se acudía para que escudriñase en las entrañas del pueblo la voluntad de la nación y en cambio no era responsable sino ante Dios, como que apenas lo sufría por superior jerárquico, y debía ser obedecido sin réplica ni demora, so pena de incurrir el rebelde en delito de la Nación". (6)

En 1842-1843 se intenta volver al federalismo, hecho que se plasma en un proyecto de Constitución que trae como consecuencia fuertes ataques de los conservadores, de la prensa y, finalmente, el desconocimiento del Constituyente por parte del presidente Nicolás Bravo, fracasando el federalismo.

### VIII) El Acta de Reformas de 1847

UNA VEZ MÁS Santa Anna vuelve al país, sólo que ahora es llamado por el bando liberal que era el victorioso.

6 Emilio Rabasa, LA CONSTITUCION Y LA DICTADURA, Porrúa, Hnos. México, 1956, 3ª edición.



Entre sus principales colaboradores tenemos a don Manuel Crescencio Rejón y don Valentín Gómez Farías. Para indentificarse con ellos, Santa Anna tuvo que manifestarse liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía. El presidente Salas restableció la Constitución federalista de 1824 por decreto de 22 de agosto de 1846, en tanto se formulaba una nueva, y autorizó al nuevo Congreso a dictar leyes sobre todos los ramos de la administración pública. Santa Anna se negó a asumir la presidencia a pesar de las instancias de Valentín Gómez Farías y se rodeó de jóvenes radicales.

El 6 de diciembre de 1846 inicia sus sesiones aquel Congreso, que era ordinario y constituyente; en él dominaban los moderados, seguíanle los puros y casi habían desaparecido los conservadores. Mientras esto sucedía, a principios de 1847 desembarcaban en Veracruz tropas norteamericanas. En febrero del mismo año se lleva a cabo la rebelión de los *Polkos*, quienes pedían la salida de Gómez Farías y la formación de un nuevo Congreso Constituyente. Vuelve Santa Anna a la ciudad de México y el Congreso continuó trabajando a pesar de una profunda división entre sus miembros.

El voto de don Mariano Otero viene a determinar el éxito del Constituyente, a pesar de sostener una posición distinta a la de los otros integrantes de la Comisión que elaboró el proyecto de Constitución. Con ello volvió a regir la Constitución de 1824, adicionándosele el Acta de Reformas a que hemos hecho alusión. Se aprueba el 22 de abril de 1847 y es jurada el 21 de mayo del mismo año.

#### **IX) Plan de Ayutla Convocatoria al gran Constituyente**

EL 1º DE marzo de 1854 fue lanzado el Plan de Ayutla, suscrito, entre otros, por don Juan Alvarez, Ignacio Comonfort y Florentino Villarreal. La bandera que enarboló este Plan y que le permitió alcanzar el triunfo, fue la "implantación de instituciones democráticas" (7); terminar con la nefasta dictadura de Santa Anna y reimplantar el régimen federal; en lo demás era repetición de otros planes que, una vez triunfantes, habían sido burlados.

El Plan de Ayutla triunfó por el odio que engendró el gobierno de Santa Anna; fue un movimiento popular apoyado aun por gentes que ignoraban su contenido o alcances, pero a quienes les bastaba la simple idea de destituir al dictador. No fue liberal y, sin embargo,

7 OP. CIT., p. 24.

contó con el apoyo del Partido Liberal. Al triunfo del Plan de Ayutla, Santa Anna abandona el poder y, por breve tiempo, lo asume don Juan Alvarez, renunciando a él por la división que ya apuntaba entre radicales y moderados del Partido Liberal; división cuyas consecuencias se sentirán durante los siguientes años. Asume la Presidencia, con carácter de sustituto, don Ignacio Comonfort.

#### **X) La Prerreforma**

COMO CONSECUENCIA de las facultades concedidas por el Plan de Ayutla al Presidente Comonfort, se expiden: la Ley Juárez sobre administración de justicia del 23 de noviembre de 1855. (en ella se suprime el fuero eclesiástico y el militar en materia civil); la Ley Lerdo del 25 de junio de 1856 sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles o eclesiásticas; la Ley Iglesias de 11 de abril de 1857, que señaló los aranceles parroquiales para el cobro de derechos y obvenciones.

Desde el punto de vista constitucional, Comonfort expidió (15 de mayo de 1856) el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que conjuntamente con una Ley de Garantías Individuales pretendieron cumplir el ofrecimiento que hizo cuando asumió la Presidencia. El Congreso Constituyente pidió, el 4 de junio del mismo año, la desaprobación de los textos citados y varios gobernadores se negaron a publicarlo en sus respectivos Estados, por lo que el Estatuto Orgánico sólo tuvo una vigencia teórica, que duró hasta que se publicó la Constitución de 1857.

#### **XI) La Constitución de 1857**

EL 14 DE febrero de 1856 se instala la primera junta previa del Congreso Constituyente y el día 18 se efectúa la ceremonia de apertura. En una de las primeras sesiones del Congreso, a moción presentada por varios diputados, se trató sobre la facultad revisora que asistía a dicho Cuerpo para discutir el decreto por medio del cual había sido designado Presidente de la República el general don Ignacio Comonfort, en calidad de sustituto. También en las primeras jornadas, con una unidad de ochenta votos, quedó aprobada la supresión de fueros.

El 16 de junio se dio, por primera vez, lectura al Proyecto de Constitución y a su parte expositiva, correspondiendo la discusión del artículo 15 al día 14 de julio.

Este artículo correspondió al Proyecto, no al texto de nosotros conocido, que estipulaba que no se expediría en la República ley ni orden de autoridad alguna que prohibiese o impidiese de cualquier manera el ejercicio de ningún culto religioso, con la salvedad de que habiendo sido religión exclusiva del pueblo mexicano la Católica, Apostólica y Romana, el Congreso de la Unión cuidaría con leyes justas y prudentes protegerla, hasta en tanto no se lesionaran los intereses del pueblo, ni los principios de la soberanía nacional.

Otro tema apasionante fue la libertad de expresión. El 2 de agosto, en sesión secreta, Arriscorreta y otros diputados presentaron un proyecto para restablecer, con algunas reformas, la Constitución de 1824. El secretario Guzmán se opuso a que se tomara acuerdo alguno, expresando que tal proyecto se había desechado con anterioridad. El presidente de la Cámara hizo salir del recinto a Guzmán y a otros dos secretarios.

Al día siguiente, y a proposición de Guzmán para que aplicara el debate, hablaron tres oradores en pro y tres en contra y a continuación se procedió a leer el texto del proyecto constitucional y una acta que podría llamarse constitutiva. Mientras en el Congreso se sigue la discusión sobre la nueva Carta Magna, en muchas partes del país estallan rebeliones. En Puebla un pronunciamiento adquiere caracteres de verdadera gravedad. En Guanajuato y San Luis Potosí se registran hechos de armas de verdadera importancia.

Sin mayores incidentes continúa la deliberación sobre el importante documento y el día 5 de febrero de 1857, fecha en la que se declara abierta la sesión, con carácter público, se permitió la entrada al recinto, mismo que quedó materialmente pletórico de concurrencia.

Don José María Mata dio lectura, en forma solemne, al texto íntegro de la Constitución. Se guardó un religioso silencio. Procediendo los diputados a firmar el documento cuando fue aprobado.

El Vicepresidente del Congreso, don León Guzmán, jura reconocer, guardar y hacer guardar la nueva Ley. Seguidamente el presidente del Cuerpo Colegiado, don Valentín Gómez Farías, es conducido por varios diputados al sitio de honor, en donde arrodillado y con la mano sobre la Biblia prestó solemne juramento.

Sobre el particular, ese gran liberal que fue don Francisco Zarco, diputado en la histórica jornada, de la que fue cronista, como había sido siempre periodista liberal, llama a Gómez Farías "Venerable an-

ciano y patriarca de la libertad de México”.

Enseguida, los diputados se ponen de pie y con el brazo extendido pronuncian al unísono: “Si, juramos”, como respuesta a la interpretación del Presidente Gómez Farías.

Una Comisión del Congreso va por el Presidente de la República, general don Ignacio Comonfort, quien llega acompañado de sus Ministros para otorgar el siguiente juramento: “Yo, Ignacio Comonfort, Presidente sustituto de la República, juro ante Dios reconocer, guardar y hacer guardar la Constitución Política de la República Mexicana, que hoy ha expedido el Congreso”.

El día 17 del mismo mes de febrero se clausuran las labores del Congreso Constituyente con un discurso del Presidente Comonfort, al que dio respuesta don León Guzmán, expresando que el objeto de la Asamblea Constituyente fue la creación de la Carta Magna y la revisión de los actos de la dictadura santa annista.

### **XII) Algunas Frases de Don Francisco Zarco.**

EL PERIODISTA ejemplar que fue don Francisco Zarco Mateos, cronista, comentarista y miembro del histórico Congreso, quien había probado en carne viva los rigores de la dictadura y de las persecuciones, después de que se otorgó el juramento dio lectura a un manifiesto que él mismo redactó y con el cual el Congreso se dirigía a la nación. Entre otros conceptos, contiene los siguientes:

“Vuestros representantes han pasado por las críticas y difíciles circunstancias; han visto la agitación de la sociedad; han escuchado el estrépito de la guerra fratricida; han contemplado amagada la libertad y en tal situación, para no desesperar el porvenir, los ha alentado su fe en Dios, en Dios que no protege la iniquidad ni la injusticia; y sin embargo, han tenido que hacer un esfuerzo sobre sí mismos; que obedecer sumisos los mandatos del pueblo; que resignarse a todo género de sacrificios para perseverar en la obra de constituir al país”.

Aludiendo a las garantías individuales decía: “Persuadido el Congreso de que la sociedad, para ser justa, sin lo que no puede ser duradera, debe respetar los derechos concedidos al hombre por su creador; convencido de que las más brillantes deslumbradoras teorías son torpe engaño, amarga irrisión, cuando no se aseguran aquellos derechos, cuando no se goza de libertad civil, ha definido clara y precisamente las garantías individuales poniéndolas a cubierto de todo

ataque arbitrario. El acta de Derechos que va frente a la Constitución, es un homenaje tributado en vuestro nombre, por vuestros legisladores, a los derechos imprescriptibles de la humanidad.

“Os quedan, pues, libres, expeditas todas las facultades que del Ser Supremo recibisteis para el desarrollo de vuestra inteligencia, para el logro de vuestro bienestar.

“La igualdad será de hoy más la grande ley de la República; no habrá más mérito que el de las virtudes; no manchará el territorio nacional la esclavitud, oprobio de la historia humana; el domicilio será sagrado, la propiedad inviolable, el trabajo y la industria libres, la manifestación del pensamiento sin más trabas que el respeto a la moral, a la paz pública y a la vida privada; el tránsito, el movimiento, sin dificultades; el comercio, la agricultura, sin obstáculos; los negocios del Estado examinados por los ciudadanos todos; no habrá leyes restrictivas, ni monopolios ni prisiones arbitrarias, ni jueces especiales, ni confiscación de bienes, ni penas infamantes, ni se pagará por la justicia, ni se violará la corespondencia y en México, para su gloria ante Dios y ante el mundo, será una verdad práctica la inviolabilidad de la vida humana, luego que con el sistema penitenciario pueda alcanzarse el arrepentimiento y la rehabilitación moral del hombre que el crimen extravía”.

En relación al aspecto laboral, esta Constitución lo omite debido a su ideología liberal. A pesar de los reproches de don Ignacio Ramírez, que insistió en la discusión del artículo 5º referente a un salario justo y al derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas Vallarta se inclinó por el punto de vista liberal, no obstante que parecía favorecer la tesis de Ramírez. De ahí que no se incluyeran normas de carácter laboral.

### **XIII) Leyes de Reforma**

LAS LLAMADAS leyes de Reforma, incorporadas a la Carta Magna, posteriormente fueron, en realidad, decretos, circulares y disposiciones muy avanzadas de don Benito Juárez, Melchor Ocampo y otros liberales. Citemos los principales: Ley sobre nacionalización de los bienes del clero secular y regular, con una Circular del Ministro de Justicia don Manuel Ruiz, fechada el 12 de julio de 1859 en Veracruz, que determinaba la separación del Estado y de la Iglesia; supresión de las órdenes de religiosos regulares; devolución de la dote a las reli-

gias que se enclaustraran; sucesión testamentaria o intestada de dotes; gastos de los conventos; clausura perpetua de los noviciados y penas a los contraventores de dicha Ley; Ley sobre el matrimonio civil, con sus formalidades, divorcios y juicios sobre validez o nulidad; Decreto sobre los jueces del Estado civil; función del Registro Civil y facultades de los jueces. La anterior está fechada el 23 y la segunda el 28 de junio de 1859, también en Veracruz. Otro Decreto (31 de julio del mismo año) para evitar la intervención del Clero en la economía de cementerios y panteones, con su reglamentación. Retiro de la Legación de México cerca de la Santa Sede (3 de agosto de 1859). Decreto implantando la libertad de cultos (4 de diciembre de 1860). Ley de Imprenta (2 de febrero de 1861). Y siguen, ya en el mismo año, los Decretos relativos a la implantación del sistema métrico decimal (15 de marzo de 1861). Ley sobre la Instrucción Pública en los establecimientos que dependan del gobierno central y extinción en toda la República de las comunidades religiosas (26 de febrero de 1863). Las leyes y decretos no expedidos en la Heroica Veracruz lo fueron en la capital de la República.

En el siglo XIX, en México, no se conoció el Derecho del Trabajo a pesar de los esfuerzos que en el Constituyente del 57 llevaron a cabo Ponciano Arriaga, Francisco Zarco e Ignacio Ramírez. Asimismo, el liberalismo trajo para el trabajador fuertes consecuencias: se facilitó su explotación al carecer de la protección legislativa.

Como un hecho curioso debemos referir que en abril de 1865 Maximiliano de Habsburgo suscribió el Estatuto provisional del Imperio; en él prohibió los trabajos gratuitos forzados; previó que nadie podría obligar sus servicios sino temporalmente y ordenó que los padres o tutores deberían autorizar el trabajo de los menores". (8)

Así, pues, en el siglo XIX no se conoció en México el Derecho del Trabajo. Durante los primeros 50 años continuó aplicándose el derecho español; las Leyes de Indias; las Siete Partidas; la Novísima Recopilación, etcétera y, naturalmente, la situación de los trabajadores empeoró. La Declaración de los Derechos del Hombre de la Constitución de 1857, contiene en sus artículos 4º y 5º relativos a las libertades de profesión, industria y trabajo, el principio de que "nadie

8 Jesús Romero Flores, ANALES DE LA REVOLUCION MEXICANA, México, 1967, tomo II, p. 6

puede ser obligado a prestar trabajos sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento”.

#### **XIV) La Constitución de 1917**

**DEBEMOS VOLVER** las páginas de la historia para situarnos en los días inmediatos al 25 de mayo de 1911, fecha en que Porfirio Díaz abandonó el poder y el territorio nacional después de gobernar a la nación durante treinta años, lapso durante el cual las clases económicamente débiles no tuvieron ninguna protección, pues eran objeto de inalicables atropellos en contra de su calidad de trabajadores, de mexicanos y de seres humanos. Las tiendas de raya, con sistemas de reclutamiento forzoso; los sistemas agrícolas que colocaban al campesino en situación inferior a la de los siervos de la Edad Media; la venta de esclavos en Yucatán; la protección ilimitada a las inversiones extranjeras; la supresión criminal de toda opinión contraria al Gobierno; las tinajas de San Juan de Ulua; Cananea y Río Blanco, fueron factores decisivos para la Revolución de 1910. Flores Magón, Camilo Arriaga, los hermanos Serdán, Madero, los integrantes de la Casa del Obrero Mundial, don Antonio Soto y Gama, Emiliano Zapata y otros más ya habían captado el momento histórico que se avecinaba y contribuyeron con sus ideas, con su actuación y con su vida a que se iniciara esa nueva etapa de superación en la historia de México.

La Revolución Mexicana dará nacimiento a una nueva Constitución que plasma los ideales del campesino y del obrero, ideales por los que lucharon, primero, con las armas y, posteriormente, en los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, reunido en la ciudad de Querétaro, recogiendo “también las inquietudes y el dolor manifestado por las clases desvalidas de nuestro pueblo durante muchos siglos”. (9)

El 5 de febrero de 1917 se expide la Constitución que entró en vigor el 1º de mayo del mismo año. Esta Constitución sigue, en términos generales, los lineamientos clásicos de las doctrinas políticas; comprende dos partes: la dogmática y la orgánica, aunque incluyó en sus preceptos algunas innovaciones que algunos autores han llamado garantías sociales, agregados constitucionales o constitucionalismo

social". (10)

Los artículos que forman las garantías sociales son: el Art. 3º, que proclama la enseñanza laica y gratuita; el Art. 27, que establece el derecho de propiedad privada, precisando que el derecho que se refiere a las tierras y aguas corresponde originalmente a la nación, la cual tiene la facultad de transmitir este derecho a los particulares para constituir la propiedad privada; fija, asimismo, el derecho que posee la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público, de la misma manera que el de conseguir, por el aprovechamiento de los recursos naturales, una equitativa distribución de la riqueza pública, al reivindicar y nacionalizar las riquezas naturales y el dominio de la tierra, a efecto de recobrar la propiedad acaparada en pocas manos, casi siempre extranjeros, y poner a disposición de los mexicanos la explotación de las riquezas naturales.

El artículo 28 aparentemente posee un espíritu liberal, pues, ante todo, prohíbe el acaparamiento de los instrumentos de la producción; pero su propósito no es tanto la defensa de los industriales y comerciantes sino impedir que los precios aumenten en detrimento del pueblo consumidor o, como dice Olivera Toro, impedir la insultante riqueza de unos cuantos y la desesperante miseria de los muchos.

El artículo 130 fija de modo absoluto los derechos de la Iglesia confirmando las conquistas de la Reforma en la Constitución de 1957, la cual prohibió al Clero criticar a las leyes fundamentales del país a las autoridades en particular y al Gobierno en general y separaba al Clero del Estado.

El Artículo 123 estableció la protección de los trabajadores; prohibió el trabajo de los menores y de las mujeres en determinadas industrias, reglamentó la duración de la jornada de trabajo; fijó un día de descanso por cada seis de trabajo; estableció el salario mínimo y reglamentó otras cuestiones vinculadas con las relaciones obrero-patronales. Originalmente, se dejó a los Estados de la Federación la facultad de expedir las leyes laborales. (11)

El constituyente de 1917 comprendió la realidad mexicana y promulgó una Constitución que estuviera en consonancia con las po-

10 Daniel Moreno, PANORAMA DEL DERECHO MEXICANO, Instituto de Derecho Comparado, UNAM, México, 1965 1ª edición, tomo I, p. 17.

11 Pastor Rouaix, GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917, México, 1959, 2ª edición.



sibles soluciones a los problemas causales de la Revolución, revolución de carácter eminentemente social.

De ahí que sea innegable la participación y repercusión que en ella tuvieron los ideales y el pensamiento social de los Flores Magón, de Arriaga, de Zapata, de Madero y de quienes, como ellos, se compenetraron de todos los problemas que afectaban a la nación.

La Constitución de 1917 tiene proyección social, pues establece garantías que permiten una mejor convivencia humana, fundamentalmente en el aspecto educativo y en los factores o fuerzas sociales de la propiedad, la tierra y el trabajo, que antes eran ajenas al campo legislativo constitucional.

Por otra parte, en la Constitución de 1917 nace el Derecho del Trabajo como satisfactor a la necesidad de proteger un aspecto del ser humano, pues ya no se podía continuar aceptando el concepto de cosa que se atribuía al trabajo, debido a que éste es una parte integrante de la persona humana y, por lo tanto, exige y seguirá reclamando la protección que requiere, mediante una legislación adecuada con garantías sociales mínimas. No puede separarse a un trabajador como parte integrante de los factores de producción. El factor trabajo forma parte del ser humano y del patrimonio del hombre y, por lo tanto, debe estar debidamente protegido.

Jesús Romero Flores, afirma al respecto:

"El Artículo 123, para no referirme sino a la materia del trabajo, ha cristalizado en leyes y formas sociales que muestran hasta qué punto ha sido fecundo. Puede decirse que cada una de las fracciones han sido origen y causa fundamental de fenómenos sociales; el sindicato, el Estatuto Jurídico, el contrato individual y colectivo de trabajo, la jornada de ocho horas, el día de descanso, las vacaciones, el salario mínimo, la participación en las utilidades, la huelga, el Código de Trabajo, las leyes de asistencia social, los Tribunales de Trabajo". (12)

La evolución por la que atraviesa históricamente esa actividad, tiene como punto de partida el interés humano y colectivo que se refleja, a su vez, en la realidad social, en la estructura de los grupos y en la organización de la sociedad, dando como resultado una norma superior, consecuencia de la política que fundamenta al Estado. En

12 Jesús Romero Flores, OP. CIT., p. 8.

este sentido, Herman Heller afirma que: "La Constitución de un Estado coincide con su organización en cuanto ésta significa la Constitución producida mediante actividad humana consciente y sólo ella, puesto que ambas se refieren a la forma o estructura de una situación política real que se renueva constantemente mediante actos de voluntad humana" (13). En consecuencia, si la política es la actividad que busca el bienestar y la seguridad de una sociedad humana organizada (la nación), la constitución de un país debe contener, como norma suprema, la síntesis de la realidad social encauzada hacia esos fines.

En este orden de ideas, la Constitución de 1917, como Norma Fundamental, contiene los principios esenciales del derecho laboral, plasmados en el Artículo 123, que protege al trabajador en cuanto que es un ser humano integrante de una clase social, considerando que parte de su persona está constituida por su esfuerzo de trabajo, determinado por la necesidad de trabajar, y el interés que la nación tiene de que trabaje con un máximo rendimiento y en las mejores condiciones tanto personales como sociales, sin olvidar, desde luego, su categoría humana.

El nuevo orden jurídico que trajo consigo la Revolución, culminó con el Derecho Social, dentro de cuyo sistema destaca el Derecho del Trabajo.

Solo Morelos fue capaz de vislumbrar un destino más elevado para México cuando habló de "Justicia Social", cuyo significado se perdió en las luchas por consolidar la nacionalidad mexicana, la soberanía y la organización de los poderes del Estado.

Vallarta, por su parte, comprendió la situación de la clase proletaria y el cambio que se realizaría con su protección en el Congreso Constituyente de 1856, pero lamentablemente confundió el "problema de la libertad industrial con el de protección al trabajo" (14), lo que permitió su exclusión del texto constitucional del 57. En cambio Ignacio Ramírez tuvo una concepción más amplia al proponer en 1857 que los trabajadores tuvieran participación en las utilidades de las empresas.

Así, pues, antes de la Revolución de 1910 el Derecho del Tra-

13 Herman Heller, *TEORIA DEL ESTADO*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, 4ª edición, p. 268.

14 Mario de la Cueva, *DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO*, Porrúa Hnos., México 1949, 3ª edición, tomo I, p. 87.

bajo fue considerado como parte del Derecho Común, que establece un principio de igualdad entre las personas sin distinción y se desentiende de las desigualdades económicas y sociales que colocan a la mayor parte de la población mexicana en situación de inferioridad frente a ciertos grupos y personas.

Durante el porfiriato además de la constante violación de garantías individuales, el latifundio, las tiendas de raya, las inversiones económicas extranjeras, la abusiva aplicación de un derecho común que se apoyaba en el penal y otras características de este periodo, ya se manifestaba una mayor, aunque insuficiente, industrialización, aunque el trabajo persistía en su forma artesana; sin embargo, esa situación había permitido la existencia de grupos de trabajadores mexicanos concentrados, sobre todo, en algunas factorías dedicadas a la transformación y en diversas unidades mineras. La discriminación que sufrían estos trabajadores frente a los extranjeros y la protección ilimitada que a éstos y a sus empresas les otorgaba el gobierno, así como el irrestricto de los empresarios de todo el país, fueron poderosos estímulos para que el trabajador sintiera la injusticia social y principiara a tener una conciencia de clase definida y clara.

Esas causas determinaron que el Derecho del Trabajo se originara en México, precisamente, con nuestra Constitución política de 1917. Aunque con anterioridad se habían expedido algunas leyes de vigencia local en diversos Estados de la República, como, por ejemplo, en Jalisco, Veracruz, Yucatán y Coahuila, no es posible considerar a ese conjunto de disposiciones como un cuerpo de doctrina social que protegiese, en escala nacional, a la clase trabajadora. De ahí que ésta introdujera en la Constitución de 1917 las bases y lineamientos de ese Derecho Social, pues era indispensable el establecimiento de un nuevo orden jurídico que eliminase la desigualdad social existente y protegiera al trabajador mediante la intervención del Estado.

El constituyente del 17 comprendió su momento histórico al incluir en la Carta Magna los principios fundamentales del Derecho del Trabajo. La barrera principal que tuvo que superar fue de orden técnico, pues quienes la defendían afirmaban que una Constitución no debería contener disposiciones de carácter secundario, tales como la reglamentación del trabajo y del campo. Por nuestra parte, creemos que si la realidad social requería de las llamadas garantías sociales dentro del texto constitucional, fue un acierto incluirlas en dicho texto aun

cuando el constituyente se halla separado de la estructura tradicional.

Las garantías sociales que se fijan en la Constitución se mantienen alejadas de los vaivenes políticos y no son susceptibles de fáciles reformas; si quieren modificarse tendrá que hacerlo el Poder Constituyente. Así, 'la Revolución empenó su más solemne compromiso de que aquellas leyes serían acatadas siempre, por el Gobierno, por los legisladores y por el pueblo". (15)

El constituyente del 17 no pudo inadvertir la realidad mexicana y consideró que al incluir en la Constitución —además de la parte dogmática y orgánica— los llamados agregados constitucionales, colocó a nuestra Carta Magna como la primera constitución en el mundo que contiene preceptos de tipo social, siendo anterior a la de Weimar. Para ilustrar esta afirmación me permito transcribir las palabras del diputado constituyente don Heriberto Jara:

"Los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición (la de la Comisión de Constitución): ¿Cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo? Eso, según ellos, es imposible; eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero precisamente, señores, esa tendencia, esa teoría, ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución [alude a la de 1957], tan libérrima, tan amplia, tan buena haya resultado, como la llaman los señores científicos, un traje de luces para el pueblo mexicano". (16)

Asimismo, es necesario destacar que con las innovaciones adoptadas en la Constitución del 17 se superó el liberalismo, que para esa época era ya inoperante, supliéndolo por el constitucionalismo social. El Estado omite su papel de vigilante pasivo —al que lo destinaba el liberalismo— y asume la protección y defensa de los grandes sectores sociales que, dentro del régimen liberal, eran víctimas de una desmedida explotación por la desigualdad económica imperante.

Para mayor ilustración transcribimos el comentario de Mario de la Cueva respecto de lo que Cravioto llamó *Declaración de Derechos Sociales*: "La declaración francesa representa la victoria del hombre sobre los reyes y la nobleza; la mexicana es el triunfo sobre las fuer-

15 Jesús Romero Flores, OP. CIT., p. 8.

16 Félix Palavicini, HISTORIA DE LA CONSTITUCION DE 1917, (discusión artículos 5º y 123).

zas económicas". (17)

Cabe finalizar este estudio citando las palabras del constituyente Cravioto, que fue el que propuso la concentración de todas las cuestiones obreras en un sólo artículo: el 123 constitucional:

"Insinuo la conveniencia de que la Comisión retire, si la Asamblea lo aprueba, todas las cuestiones obreras que incluyó en el artículo 5º, a fin de que, con toda amplitud, presentemos un artículo especial que será el más hermoso de todos nuestros trabajos; pues así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar el mundo que es la primera en consignar en una constitución los sagrados derechos de los obreros". (18)

### REFORMAS AL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

LA CONSTITUCIÓN vigente ha sido objeto de diversas reformas, cuyo propósito ha sido superar algunas lagunas que tenía en su texto original, así como para adecuarla a los cambios que se han producido en la realidad. Veamos algunas de ellas:

*Reforma Publicada en el "Diario Oficial" del seis de septiembre de 1929.* Originalmente la facultad de legislar en materia laboral correspondía a los Estados de la Federación con esta reforma. Quedó exclusivamente a cargo del Congreso de la Unión la legislación en materia laboral.

*Reforma publicada en el "Diario Oficial" del 4 de noviembre de 1933.* Se reformó la fracción IX, facultando a las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje para señalar los Salarios Mínimos en aquellas regiones donde no lo hagan las comisiones creadas para ese efecto.

*Reforma Publicada en el "Diario Oficial" del 31 de diciembre de 1938.* Se reformó la fracción XVIII, suprimiéndose en dicha fracción lo siguiente: "Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional".

17 Mario de la Cueva, IBID., p. 229.

18 Félix Palavicini, OP. CIT.

*Reforma publicada en el "Diario Oficial" del 6 de septiembre de 1929.* En esta reforma se dio base legal para el nacimiento de la Ley del Seguro Social.

*Reforma publicada en el "Diario Oficial" del 5 de diciembre de 1960.* Esta reforma reviste especial importancia, en virtud de que en la Constitución se plasmaron los principios fundamentales que rigen la relación laboral del Estado con sus trabajadores. El Artículo original se dividió en dos apartados: el A, que rige entre los obreros jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de una manera general, toda relación de trabajo empresarial privada; el B, que rige entre los poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal, Territorios Federales y sus trabajadores. Este último apartado consta de catorce fracciones.

*Reforma publicada en el "Diario Oficial" del 27 de noviembre de 1961.* Se modificó la fracción IV del apartado B, del Artículo 123 constitucional en los siguientes términos: "Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos. En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y las entidades de la República".

*Reforma del 20 de noviembre de 1962, publicada en el "Diario Oficial" del 21 de noviembre de 1962.* Se reformaron las fracciones II, III, VI, IX, XXI XXII y XXXI del apartado A, del Artículo 123 constitucional.

La adición y reforma publicada el 5 de diciembre de 1960 en el *Diario Oficial*, tuvo como consecuencia el nacimiento de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es la Ley correspondiente a la Ley Federal del Trabajo Reglamentaria del Apartado A. A continuación transcribimos la Exposición de Motivos de dicha reforma:

CC. SECRETARIOS DE LA H. CAMARA DE  
SENADORES AL CONGRESO DE LA UNION  
P r e s e n t e .

Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el Informe que rendí ante el H. Congreso

de la Unión el día 1º de septiembre último, me permiti anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República, tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.

“Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el Artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

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

“De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado Artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.

“La adición que se propone el texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como la de sus familiares: jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en el caso de accidentes y enfermedades así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el período de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.

“Se reitera en el Proyecto el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje, al que, además, se le asignan en forma expresa, funciones conciliatorias para el conocimiento y resolución de los diversos con-

flictos que puedan surgir entre el Estado y sus servidores.

"Una necesaria excepción se establece a este respecto: los casos de conflicto entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores. Con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como órgano máximo que ejerce la función jurisdiccional se establece la competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de estos conflictos y resolverlos en una sola instancia, conforme al procedimiento que la Ley Reglamentaria establece.

"La iniciativa también preve que, a reserva de que ese H. Congreso legisle sobre el particular, se continúen observando, como normas reglamentarias, vigentes, las disposiciones del actual Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en lo que no se oponga a la Adición que se ha proyectado.

"Por lo expuesto, y en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución General de la República, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes, la siguiente iniciativa"

*Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*

EL 30 DE diciembre de 1959 se publica la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En ella se señala el régimen de seguridad social al que están sujetos los servidores del Estado. El campo de aplicación de esa Ley lo fija el artículo primero, derivándose de lo dispuesto en la fracción II la incorporación de las siguientes empresas:

EMPRESA	FECHA INCORPORACION
Comisión del Río Balsas:	11 de noviembre de 1966
Instituto Nacional de la Juventud:	16 de abril de 1961
Instituto Nacional de la Vivienda:	1º de julio de 1961
Centro de Salud Soledad Orozco de Avila Camacho:	7 de noviembre de 1961
Comisión Nacional Consultiva de Pesca:	1º de marzo de 1962
Centro Materno Infantil General Máximino Avila Camacho:	1º de octubre de 1962
Patronato del Maguey:	1º de enero de 1964



Instituto Nacional de Protección a la Infancia	15 de abril de 1961
Comisión Nacional de Valores:	1º de mayo de 1964
Puertos Libres Mexicanos:	18 de enero de 1965
Aeropuertos y Servicios Auxiliares:	1º de enero de 1965
Funcionarios y Empleados del Poder Legislativo Federal	29 de diciembre de 1961

Además de los Decretos de Incorporación, el Ejecutivo Federal ha dictado los siguientes Acuerdos, que incorporan a las empresas que se enumeran al régimen de la Ley del ISSSTE.

EMPRESA	FECHA INCORPORACION
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos:	28 de noviembre de 1964
Personal Militarizado de la Jefatura de Policía y de la Dirección de Tránsito del D. F.:	9 de septiembre de 1966.

## **CAPITULO III**

# **Garantías Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado**

## INTRODUCCION

**PARA REALIZAR sus funciones el Estado tiene necesidad de utilizar los servicios de un numeroso grupo de hombres y mujeres que forman la clase trabajadora al servicio del Estado. Antigüamente, esta clase carecía totalmente de protección legal, la cual surgió al reconocerse jurídicamente la relación de trabajo que une al Estado con sus trabajadores, dando lugar a las garantías sociales respectivas. Es decir, al trabajador se le otorgaron derechos de bienestar y dignificación y su esfuerzo de trabajo al servicio del Estado ya no se consideró una simple mercancía, sino el más valioso contenido de la relación jurídica. Ello colocó en un mismo plano legal a todo trabajo humano realizado por prestatarios al servicio ajeno, independientemente de su naturaleza, forma de realización, persona que lo haga o persona que reciba la prestación.**

Vamos a analizar cuáles son las diversas garantías sociales que tutelan a los trabajadores al servicio del Estado, las cuales se encuentran separadas de los trabajadores al servicio de los particulares. Asimismo, estudiaremos en qué consisten esas garantías y cuáles de ellas protegen a los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Las garantías sociales, en general, son producto de la Declaración de los Derechos Sociales, misma que dio nacimiento a la legislación del trabajo inspirándose en la correcta interpretación de las ideas de libertad, igualdad y dignidad de la persona humana.

Estos principios o ideales, mal interpretados, condujeron a la explotación del trabajador a grados extremos. Actualmente las luchas obreras (encaminadas a obtener una justa valoración del elemento trabajo dentro de los factores de la producción) han logrado la rendición del trabajador. Los anhelos de esas luchas se plasmaron en la Constitución para que no fueran fácilmente alteradas sino reglamentadas en las leyes ordinarias. Su contenido recibe el nombre de *garantías sociales*, distinguiéndose de las garantías individuales en que éstas son inherentes al individuo como tal, en su aspecto singular, y las garantías sociales son el conjunto de derechos fundamentales de que disfrutaban los individuos, con objeto de garantizar las condiciones de vida en la colectividad, compatibles con la dignidad de la persona humana.

Al desarrollarse las garantías sociales y alcanzar el mismo nivel normativo que las garantías individuales, se logró proteger integralmente al individuo, pues anteriormente sólo se amparaba un aspecto del hombre: el singular, pero no su aspecto social, colectivo, el cual también forma parte de la personalidad humana, aquella que carecía de la debida protección.

No analizaremos si los derechos que se otorgan mediante las garantías sociales son derechos inherentes al hombre, que simplemente el Estado los reconoce, o si son derechos que el Estado graciosamente otorga a determinados sectores sociales, como el obrero, el campesino y el burócrata.

Las garantías sociales de que gozan los trabajadores el servicio del Estado se encuentran incluidos en el Artículo 123, apartado B, de la Constitución. Dichas garantías se forman con los siguientes derechos:

- 1) *Jornada Máxima*
- 2) *Descanso Semanal*
- 3) *Vacaciones*
- 4) *Salario*
- 5) *Méritos*

- 6) *Escalafón*
- 7) *Inamovilidad*
- 8) *Asociación*
- 9) *Huelga (Parcial)*
- 10) *Seguridad Social*
- 11) *Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*
- 12) *Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado*

1) *Jornada Máxima.* Se establece una jornada máxima de ocho horas diurnas y de siete horas la nocturna. Asimismo, se prohíbe trabajar más de tres horas extraordinarias y tres veces a la semana, fijándose, para este caso, la remuneración correspondiente. Son horas extraordinarias de trabajo aquellas que exceden de la jornada ordinaria. La disposición anterior tuvo su origen en la práctica inhumana de los patrones de fijar jornadas de trabajo excesivas que repercutían en la salud del trabajador y en detrimento de sus facultades. El trabajador no podía negarse a aceptar dichas jornadas, pues corría el riesgo de perder el trabajo.

La fijación de una jornada máxima de trabajo es uno de los derechos que han obtenido una aceptación universal, como podemos comprobarlo al analizar el artículo 2º del Código Internacional del Trabajo: "En todas las empresas industriales públicas o privadas (los establecimientos industriales del Estado no pueden evadir el cumplimiento de las reglas prescritas para las industrias privadas), o en sus dependencias, cualquiera que sea su naturaleza, con excepción de aquéllas en que sólo estén empleados los miembros de una misma familia, la duración del trabajo del personal no podrá exceder de 8 horas por día y de 48 por semana, *salvo las excepciones de esta sección, no son aplicables a las personas que ocupen un puesto de inspección o de dirección o un puesto de confianza*". (1)

Las causas que originaron el artículo anterior, cuya aplicación se restringe al campo industrial, también son válidas para los trabajadores del Estado, ya que éstos también consumen sus energías. El hecho de que, en un caso, el patrón sea un particular y, en otro, el Estado, no modifica en sí la actividad que desarrolla el hombre.

2) *Descanso Semanal.* El derecho al descanso semanal se encuentra consagrado en el texto Constitucional. Cuando un trabajador

1 CODIGO INTERNACIONAL DEL TRABAJO, volumen I. pp. 232, Ginebra, Suiza, 1957.

ha prestado sus servicios durante seis días consecutivos, tiene derecho a descansar el séptimo día con el goce íntegro de su sueldo. Ni la ley ni la jurisprudencia, debemos aclarar, señalan que el día de descanso deba ser el día domingo.

3) *Vacaciones.* El texto constitucional fija veinte días al año por lo menos. La ley respectiva divide esos veinte días en dos periodos anuales y se conceden a aquellos trabajadores que tienen más de seis meses consecutivos trabajando al servicio del Estado; se les debe pagar su sueldo íntegro durante dichos periodos.

También se establece que aquellos trabajadores que no disfruten sus vacaciones, en los periodos señalados, podrán hacerlo en otras fechas, pero por ningún concepto percibirán doble salario cuando laboren durante su periodo de vacaciones.

La disposición ordinaria evita que el trabajador, por aumentar sus ingresos, sacrifique sus vacaciones, desvirtuando con ello la finalidad que éstas persiguen.

4) *Salario.* Es principio constitucional que toda persona que preste un servicio debe tener su justa remuneración, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El derecho al salario está garantizado con el contenido de las siguientes disposiciones: prohibición a disminuir el salario; prohibición a que éste sea inferior al salario mínimo para los trabajadores en general; prohibición a efectuar descuentos o retenciones, salvo los casos previstos por la ley; además, a trabajo igual, salario igual, sin importar el sexo.

En la ley de la materia, el salario se define como "la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados". El legislador ha considerado que el salario es la cantidad en efectivo o en prestaciones que el trabajador percibe a cambio del servicio prestado, por lo cual el texto constitucional quiso impedir que el salario se viera disminuido o retenido por causas ajenas a las señaladas específicamente.

En sentido más amplio, debe buscarse el concepto de salario dentro del campo de la economía, que sostiene que el salario no es sólo la contraprestación a la actividad trabajo, sino el único ingreso del mismo y la única fuente para la satisfacción de todas las necesidades del trabajador, pero, desde luego, con la pretensión humana y justa de que éste ingreso único, tenga la amplitud suficiente para que

el trabajador pueda satisfacer todas las necesidades imprescindibles para el sostenimiento de él y de su familia.

La opinión anterior coincide, en algunos aspectos con la definición que de salario mínimo se apunta en la Ley Federal del Trabajo: "Artículo 99. Salario mínimo es la cantidad menor que puede pagarse en efectivo a un trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo". Así pues, "El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos".

Respecto al sueldo o salario, es pertinente citar los puntos de vista de algunos autores de Derecho Administrativo, con el objeto de profundizar aún más, en este Derecho que es parte de las garantías sociales de los trabajadores al servicio del Estado. Gabino Fraga cita a León Duguit para manifestar con él que "el sueldo, la pensión de retiro, y todas las ventajas materiales son fijadas por la ley del servicio, no en razón de las prestaciones proporcionales, no como renta de vida a cambio de estas prestaciones, sino para dar al funcionario una situación material y moral en relación con la función que desempeña y que le permita asegurar el buen funcionamiento del servicio público, sin tener que preocuparse por las necesidades de la vida. El sueldo, las ventajas materiales de cualquier naturaleza, aprovecha ciertamente al funcionario; pero son establecidos y el quantum es fijado no en vista del funcionario, no en razón de las prestaciones que él proporciona, sino en vista del buen funcionamiento público". (2) En la opinión anterior se niega que el servidor público tenga derecho al sueldo.

En contra de esta opinión Rafael Bielsa sostiene que: "Salario es la retribución en dinero que el funcionario o empleado percibe por el servicio prestado, retribución equivalente y en proporción a la duración del servicio, y que fijada anualmente es pagada por periodos regulares". (3)

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado no establece un criterio para fijar el salario; únicamente precisa las modalidades a que está sujeto: uniformidad del mismo; su fijación dentro de los presupuestos de egresos respectivos; la prohibición a su dismi-

2 Gabino Fraga, DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa Hnos., 6ª edición, p. 276.

3 Rafael Bielsa, DERECHO ADMINISTRATIVO, p. 277.

nución dentro de la vigencia de los mismos presupuestos; prevención de las compensaciones para nivelar las diferencias que resulten del distinto costo medio de la vida en las diversas obras económicas de la República; asimismo, se preve la creación de partidas destinadas al pago de sobresueldos, determinándose previamente la zona en que deberán cubrirse, siendo iguales para cada categoría; además, la ley señala la creación de partidas para compensaciones adicionales por servicios especiales. Forman parte del salario todas las cantidades y conceptos que se señalan.

Respecto a la retención de salarios, el artículo 38 de la Ley de la materia limita dicha facultad en los siguientes términos: "Sólo podrán hacerse retenciones, deducciones al salario de los trabajadores, cuando se trate:

"I.—De deudas contraídas con el Estado, por concepto de anticipo de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobados;

"II.—Del cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiese manifestado previamente de una manera expresa su conformidad;

"III.—De los descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de obligaciones contraídas por los trabajadores.

"IV.—De los descuentos ordenados por autoridad judicial competente para cubrir alimentos que fueran exigidos al trabajador; y

"V.—De cubrir obligaciones a cargo del trabajador, en las que haya convenido, derivada de la adquisición o el uso de habitaciones legalmente consideradas como baratas, siempre que la afectación se haga mediante fideicomiso en institución de crédito autorizada al efecto.

"El monto total de los descuentos no podrá exceder del 30% del importe del salario total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones II y IV de este artículo".

La misma Ley señala la inembargabilidad judicial del salario, salvo los casos señalados con anterioridad; asimismo, se señala la nulidad de la cesión del salario en beneficio de terceros.



5) *Méritos*. El precepto constitucional señala el derecho del trabajador para ingresar o ascender dentro de la administración pública, previa comprobación de sus méritos. Se establece, por lo tanto, el mérito personal para la integración de la administración pública, esto es, que por medio de sus conocimientos y aptitudes una persona pueda ingresar a prestar sus servicios a la Administración; a dichos requisitos se agrega el de antigüedad cuando el trabajador pretende ascender. Para la justa apreciación de los derechos anteriores, se celebrarán exámenes y se instalarán escuelas; los primeros, para verificar los conocimientos y aptitudes; los segundos, para preparar e incrementar la capacidad de los trabajadores.

Rafael Bielsa denomina el derecho de ascenso como derecho a la carrera, explicando su contenido en la forma siguiente: el derecho de ascenso consiste en la mejora, ya sea en el orden jerárquico, por atribución de un cargo más elevado, ya sea pecuniariamente, por aumento del sueldo o remuneración. Por nuestra parte, consideramos que cualquier cambio que implique una mejoría para el trabajador debe de considerarse como un ascenso, pudiendo ser económico o jerárquico; en el primer caso, deben tomarse como requisitos indispensables *la capacidad, las aptitudes y la antigüedad*; en el segundo caso, no es necesaria la antigüedad, pues el ascenso también puede ser por designación. Generalmente, en ambos casos está implícito el aumento de sueldo.

Andrés Serra Rojas, por su parte, afirma que: "Todo empleado tiene derecho a ser mejorado en su condición burocrática, si reúne las condiciones de aptitud moral y técnica que requiere una actividad administrativa." (...) "El ascenso es un derecho legítimo del trabajador que aspira, al desempeñar eficientemente su labor, a mejorar en la condición de sueldo y salario y en las demás prerrogativas que rodean su empleo." (4)

En el campo o esfera de este derecho, debe incluirse lo reglamentado por la Ley de Estímulos y Recompensas de 23 de noviembre de 1954, que, a su vez, está reglamentada por ordenamiento expedido el 29 de abril de 1957. Esta ley establece estímulos y recompensas a favor de los funcionarios y empleados de la Federación y de los Territorios Federales que desempeñan sus labores con honradez, dili-

4 Andrés Serra Rojas, DERECHO ADMINISTRATIVO, Librería Manuel Porrúa, México, 1961, p. 348.

gencia, constancia y acuciosidad ejemplares; méritos relevantes; que presenten iniciativas valiosas; ejecución destacada en planeación administrativa, técnica, jurídica, funcionamiento de proyectos, sistemas de consumo, mantenimiento de equipos, aprovechamiento de materiales, estudios o actividades de investigación, exploración, descubrimiento, invención o creación de la administración pública o de la nación. Los estímulos consistirán en menciones honoríficas, diplomas distintivos, medallas y premios en efectivo. Las recompensas son: vacaciones extraordinarias, becas en el país o en el extranjero y premios en efectivo. Para la perseverancia se instituye la medalla, Servicio a la Nación Mexicana de 30, 25 y 20 años de servicios, respectivamente.

6) *Escalafón.* Estrechamente vinculado con el derecho anterior se encuentra el derecho de escalafón, señalándose que "los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos y antigüedad." El derecho de escalafón da nacimiento a las Comisiones Mixtas de Escalafón, cuya finalidad es la justa apreciación de los conocimientos, aptitudes y antigüedad de aquellos trabajadores que pretenden ascender dentro de los empleos o funciones de la administración pública. Para el trabajador estas Comisiones vienen a garantizar la justa apreciación de sus aptitudes, conocimientos y antigüedad, con el fin de mejorar dentro de los cuadros del personal de la administración pública. Las Comisiones Mixtas de Escalafón cumplen sus finalidades mediante la elaboración de los reglamentos respectivos, la fijación de los cuadros escalafonarios y convocando a aquellos que se sientan con derecho a ascender a las plazas vacantes que se presenten. Para la selección o concesión de dichas plazas se celebrarán exámenes o concursos. La Ley de Trabajadores al Servicio del Estado señala: "Se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este Título, para efectuar las promociones de ascensos de los trabajadores y autorizar las permutas."

Posteriormente, establece como requisito para participar en los concursos de escalafón el tener puesto de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior. Las Comisiones Mixtas de Escalafón, dentro de cada dependencia, se integran con igual número de representantes del titular y del sindicato, quienes nombrarán un árbitro que decidirá, en caso de empate; si no se ponen de

acuerdo respecto a dicho nombramiento, el árbitro será designado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

7) *Inamovilidad*. El derecho de inamovilidad en el empleo se establece en los siguientes términos: "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la Ley."

En cuanto a la facultad que el Estado tiene para modificar su estructura con las consecuencias que esto trae, los tratadistas de la materia se inclinan en reconocerle al Estado dicha atribución. Andrés Serra Rojas afirma que "El empleo o cargo no es un bien que entra al patrimonio de un funcionario, pues el Estado tiene en todo tiempo el derecho de modificar toda la estructura del personal de la administración pública." (5)

Jorge Olivera Toro sostiene que "el Estado, en ejercicio de su soberanía, tiene en todo tiempo el derecho de transformar la estructura en la cual está colocado su personal y, por lo tanto, suprimir o crear empleos públicos, como mejor se adapte a sus tareas. Así, de acuerdo con el artículo 73, fracción XI, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene la facultad para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones." (6)

Gabino Fraga expresa que: "El cargo no puede ser considerado jurídicamente como un bien, pues no es, según hemos visto, sino una esfera de competencia que no está en el comercio." (...) "Nadie discute que el Estado tiene la facultad inalienable de arreglar su organización en la forma que mejor se adapte a la realización de sus obligaciones." (7)

Por otra parte, al analizar la legislación mexicana nos encontramos con tres tipos de disposiciones que reglamentan la facultad que venimos estudiando. En primer lugar, están aquellas disposiciones que facultan al Estado para que remueva libremente a funcionarios y empleados. En segundo término, aquellas en las que se fija un plazo para el desempeño de la comisión o empleo y, por último, aquellas que señalan los motivos o causas mediante los cuales puede cesar la

5 OP. CIT., p. 348.

6 Jorge Olivera Toro, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, UNAM, tomo III, p. 255.

7 Gabino Fraga, IBID., p. 271.

prestación del servicio o el desempeño de la función; sin esos elementos no puede suspenderse la relación laboral.

Dentro del primer grupo de disposiciones se encuentra la facultad del Presidente de la República para designar y remover libremente a los secretarios de Estado, a los procuradores de Justicia, a los gobernadores de los Territorios y, en general, a todos los empleados de la Federación cuya remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.

En el segundo grupo están aquellos funcionarios que ocupan por un tiempo determinado el cargo o puesto, pero subsistiendo éste sin que, por ello, continúe el mismo individuo desempeñándolo; es el caso de los puestos por elección popular.

En tercer grupo, encontramos las disposiciones que permiten la remoción de los trabajadores bajo determinadas causas y siguiendo un procedimiento. Estas disposiciones se relacionan con los diversos tipos de nombramiento que, como asentamos en el primer capítulo, pueden ser de base, de confianza, provisional, supernumerario, etcétera. Los empleados de base, por ejemplo, sólo pueden ser cesados cuando incurran en algunas de las faltas señaladas por la ley; los provisionales cesan automáticamente sus funciones al vencimiento del término para el que fueron empleados. La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado es la que reglamenta las causas de despido, así como el procedimiento que debe seguirse para llevarlo a cabo.

8) *Asociación*. El derecho de asociación es, sin duda, uno de los más importantes derechos de la clase trabajadora. Fue resultado de muchos años de lucha por parte del sector obrero. Los trabajadores al Servicio del Estado gozan de este derecho, ya que es una garantía reconocida a todos aquellos individuos que prestan sus servicios. Únicamente aquellos que realizan funciones de dirección, de vigilancia o de confianza no gozan de este derecho en virtud de la naturaleza de sus servicios. Respecto al reconocimiento del derecho de asociación de los trabajadores del Estado, hay dos corrientes de opinión del Derecho Administrativo; en primer lugar, tenemos a quienes niegan ese derecho, sosteniendo los siguientes argumentos;

a) Se plantea un choque de intereses, entre los del Estado y los que pueda perseguir el sindicato sin que deban prevalecer los intereses privados de los trabajadores sobre el interés público del Estado.

b) Tienden a interferir la autoridad del Estado al intervenir en la administración pública. (8)

c) Aparecen como una toma de posesión de los servicios públicos, por los agentes que pretenden imponer una organización técnica.

d) No se conforman con la protección de sus miembros, sino que aspiran a atraer a su órbita la profesión por entero, entregando la dirección del oficio a los mismos emancipados de toda autoridad. (9)

e) Los sindicatos de funcionarios y empleados públicos presentan una actitud hostil al Estado y violan el orden jerárquico en que se asienta la organización administrativa, al pretender intervenir en la competencia administrativa del Estado para fijar en las leyes y en los reglamentos los sueldos y salarios y para legislar y ejecutar, directa o reglamentariamente, en todo lo relativo al empleo y a la función pública. (10)

f) Se confundirían las fuerzas de la vida pública con las de la vida privada en caso de admitirse la federación de los sindicatos de los funcionarios o empleados públicos, a los de trabajadores de empresas privadas. (11)

g) El sindicato burocrático es fuente de indisciplinas. (12)

En favor de la asociación profesional de los trabajadores al servicio del Estado, García Oviedo da los siguientes argumentos:

a) Es una forma de detener el abuso de las autoridades superiores;

b) Evita el abandono en que se encontraban los servidores públicos;

c) Es un sistema contra la incompetencia de los políticos que pretenden substituir las reglas sacadas del interés público por las nacidas del interés de los administradores;

d) Se le considera como una forma de combatir el favoritismo burocrático. (13)

8 Benjamín Villegas Basabilvaso, DERECHO ADMINISTRATIVO, Buenos Aires, 1951, 3ª edición, tomo III, p. 250 ss.

9 Carlos García Oviedo, TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO SOCIAL, p. 189 ss.

10 León Duguit, LE DROIT SOCIAL, LE DROIT INDIVIDUEL ET LA TRANSFORMATION DEL ETAT, París, 1908, p. 141.

11 Berthelamy, Hauriou, citados por Basabilvaso en OP. CIT., p. 521.

12 OP. CIT.

13 Carlos García Oviedo, OP. CIT., pp. 189-190.

Estimamos que la formación del sindicato de empleados de la administración pública es un fenómeno jurídico que se deriva del derecho inherente a toda persona, aunado de un derecho especial del trabajador. Anteriormente afirmamos que los trabajadores al servicio del Estado no pierden su calidad de trabajadores por el hecho de tener por patrón al Estado y si el derecho de asociación profesional es un derecho inherente a la clase trabajadora, por ningún motivo se justifica que a dichos trabajadores se les prive de esa garantía.

En este sentido la reglamentación mexicana es correcta, pues a dichos trabajadores les otorga el derecho de asociación sindical, quedando la facultad de señalar las condiciones y modalidades de la prestación del servicio en poder exclusivo del Estado. Las disposiciones que contiene el derecho de asociación sindical son las siguientes: "Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes."

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado define a los sindicatos como la asociación de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidos para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes. En el propio ordenamiento se señala que sólo podrá haber un sindicato en cada dependencia, que los trabajadores tienen derecho a formar e ingresar a los sindicatos, con excepción de los trabajadores de confianza; asimismo, como número mínimo para la formación de un sindicato la concurrencia de veinte trabajadores y que no exista dentro de la misma dependencia otra agrupación sindical.

En relación al Decreto de Asociación que se estudia, un vocero de un partido de oposición ha emitido una serie de conceptos denominando a este derecho como "Feudalismo y servidumbre sindical". Desconociendo en absoluto la realidad sindical de los trabajadores al servicio del Estado, afirma que la sindicación, la federación y la filiación de dichos trabajadores, esta última al Partido Revolucionario Institucional, son forzosos.

Respecto a lo que llama sindicación forzosa, es absolutamente falso que un trabajador que ingresa al servicio del Estado reciba, junto con su nombramiento, una cédula de ingreso al sindicato y una solicitud de filiación al Partido oficial. En realidad, el trabajador se incorpora a su sindicato para disfrutar de los beneficios que éste pro-

porciona a todos los trabajadores, y no sólo a sus agremiados, porque considera que una de las formas más revolucionarias de la asociación es la sindicación.

La oposición nunca podrá comprender a la conciencia nacional en virtud de que siempre ha servido a intereses ajenos al engrandecimiento de la nación.

10) *Huelga (Parcial)*. El derecho de huelga en los trabajadores al servicio del Estado consiste en la suspensión temporal de la actividad trabajo, por acuerdo de los mismos trabajadores, con el objeto de alcanzar mejores condiciones de trabajo y de obtener, en su caso, el respeto a las ya existentes. El derecho de huelga no ha contado, desde su nacimiento, con el reconocimiento que actualmente se le otorga, ya que en cierta época se prohibió y se sancionó penalmente dicha actitud de los trabajadores, pues se consideraba que era contraria al libre juego de las fuerzas económicas y que violaba el orden jurídico existente; posteriormente fue tolerado y en la actualidad está reconocido y protegido por la mayoría de las legislaciones.

La huelga no es, en sí, un conflicto de trabajo, sino una forma de expresión de ese conflicto. Es un arma otorgada a los trabajadores para la defensa de sus intereses sociales, con el objeto de nivelar la desigualdad real en que se encuentran con relación a sus patrones. Es, como afirmamos, un derecho de los trabajadores al servicio del Estado. La corriente que condena el reconocimiento de este derecho se funda en las siguientes razones:

a) Su ejercicio pugna con la prestación regular y continua de los servicios públicos;

b) Trae como consecuencia la anarquía, pues en un momento dado puede paralizar la actividad del Estado, tendiente a satisfacer las necesidades de la colectividad;

c) Subordina la prestación del servicio público, que es de interés general, al interés particular de los trabajadores, siendo que este último no puede ni debe prevalecer sobre aquél.

García Oviedo cita a Hauriou, cuya opinión es categórica a este respecto: "en la relación de empleo no existe dualidad de partes, como sucede en el contrato y, por lo tanto, los conflictos que los funcionarios o empleados planteen deben considerarse como insubordinación." (14)

14 OP. CIT., p. 198.

Jellineck manifiesta que, cuando es indispensable el servicio, se restringe el derecho de huelga. (15)

Royo Villanova nos da la siguiente opinión en relación a la limitación del derecho de huelga: "en un servicio público hay otro factor, que es la colectividad misma, con un derecho perfecto sustantivo que se sobrepone a todos los demás. El fabricante es el amo de su fábrica, el obrero es el dueño de su trabajo, en un servicio público, ni el gobernante que manda ni los funcionarios que obedecen pueden obrar y disponer como de cosa propia; el servicio no es de ellos, es del público. Todos tienen derecho al correo, al ferrocarril y no se diga ya a la justicia o a la acción constante y tutelar de la administración; los funcionarios no tienen patrón, sirven a todos. La función es un imperativo de la solidaridad social." (16)

Por lo tanto, son tres objeciones las que fundamentalmente se plantean en contra del derecho de huelga:

a) El derecho de huelga en los trabajadores del Estado constituye, al ejecutarse, una insubordinación de los mismos, desconociéndose la soberanía del Estado y vedándose el principio de jerarquía en que se sustenta la administración pública;

b) Interfiere las funciones del Estado, al pretender modificar el orden jurídico por él establecido, y

c) Afecta la prestación de los servicios públicos, con lo cual se menoscaban los intereses de la colectividad.

Las objeciones señaladas carecen de un valor general, pues las legislaciones de cada país pueden tener la reglamentación necesaria para impedir los extremos que señalan esas objeciones; en consecuencia, puede afirmarse que el derecho burocrático mexicano contiene la reglamentación adecuada sobre la materia, ya que circunscribe ese derecho a la solución de conflictos jurídicos, esto es, su finalidad es el debido cumplimiento de las disposiciones legales, siendo acorde la realidad con los preceptos constitucionales respectivos, que establecen como atributo del Estado la fijación unilateral de las condiciones de trabajo.

La Fracción X del Apartado B del Artículo 123 constitucional puntualiza que "Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para

15 George Jellineck, TEORIA GENERAL DEL ESTADO, p. 77.

16 Antonio Villanova Royo, ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, XI edición, p. 90.



la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra."

El artículo 92 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado define a la huelga en los siguientes términos: "huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta Ley establece."

De la interpretación de la Fracción X del Apartado B del Artículo 123 constitucional y del Artículo 94 de la Ley de la materia, se desprende una limitación al derecho de huelga, consistente en la ilegalidad de la huelga total; es decir, la huelga únicamente podrá efectuarse en una o varias dependencias, pero no en la totalidad. Me parece que esta restricción es justa, ya que en caso de que se declarara una huelga total de los trabajadores al servicio del Estado, se desquiciaría el equilibrio político y económico existente.

10) *Seguridad Social.* El origen de este derecho de los trabajadores al servicio del Estado es latinoamericano. El libertador Simón Bolívar fue el primero que usó el concepto. Al realizarse en el siglo XIX las luchas por conseguir la independencia de América, el prócer Bolívar lo aplicó para expresar el anhelo supremo de garantizar la estabilidad política y económica de los nacientes gobiernos democráticos del Hemisferio Occidental. En febrero de 1819, en un discurso pronunciado en la Angostura, Bolívar hizo un pronóstico que, cien años después, ha sido considerado una verdad universal: "El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política." (17)

Ahora bien, la seguridad social es el conjunto de normas, instituciones y servicios que tiene la finalidad de proteger a los miembros de la sociedad contra ciertos riesgos a los que siempre están expuestos. Esos riesgos son contingencias a las cuales el individuo de escasos recursos no puede hacerles frente y, por tanto, necesita la colaboración de instituciones privadas u oficiales creadas para tal fin.

17 Miguel García Cruz, LA SEGURIDAD SOCIAL, México, 1955, p. 27.

En el ámbito de la seguridad social, entendida ésta en términos generales, se encuentra comprendido el régimen de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado. La Fracción XI del Apartado B del Artículo 123 constitucional prevee y establece las bases sobre las cuales se organizará el régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado. Dichas fracciones están integradas por las siguientes bases: la seguridad social cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales; la maternidad; la jubilación la invalidez, vejez y muerte. En caso de accidente o enfermedad se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley. Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes del parto y otro después del mismo, y durante la lactancia la madre trabajadora tendrá dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos; además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles. Se hacen extensivas a los parientes de los trabajadores las siguientes prestaciones: asistencia médica y medicinas en los casos y en la proporción que determine la ley. Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares. Se proporcionarán habitaciones baratas ya sea en arrendamiento o en venta, conforme a los programas que previamente se aprueben.

La anterior fracción está reglamentada por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el *Diario Oficial* el día 30 de diciembre de 1959. En ella se estipulan como prestaciones obligatorias —que deberá impartir dicho Instituto en beneficio de los trabajadores del Estado— las siguientes: seguro de enfermedades no profesionales y maternidad; seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; servicio de reeducación y readaptación de inválidos; servicios que eleven el nivel de vida del servidor público y de su familia; promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia; créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador; arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto; préstamos hipotecarios; préstamos a corto plazo; jubilación, seguro de vejez; seguro de invalidez; seguro por causa de muerte e indemnizaciones globales.

Para la prestación de los servicios anteriores, el ISSSTE cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, dando como resultado, aunado al régimen legal establecido, que el sistema de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado sea uno de los más completos que pueda prestarse a un trabajador.

11) *Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.* La base jurídica del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se encuentra en la fracción XXI del Apartado B del Artículo 123 constitucional, el cual establece que "los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria." (...) "Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

Del análisis del artículo anterior se deduce que los trabajadores del Poder Judicial Federal no gozan del derecho de presentar o ejercitar sus acciones cuando se les violan sus garantías ante dicho Tribunal, lo que consideramos muy injusto y criticable porque va contra los principios generales de derecho, ya que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia es la autoridad máxima del Poder Judicial y, cuando asume la calidad de juzgador de los conflictos de sus empleados, se resumen en un sólo órgano la personalidad de juzgador y de parte.

La actividad del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje está regulada en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, que enseguida veremos.

12) *Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.*— Finalmente, los trabajadores al servicio del Estado están sujetos al régimen de una ley especial que tiene como finalidad regir las relaciones de trabajo del Estado con sus servidores; esta ley tiene como fundamento el Artículo 2º transitorio del Apartado B del Artículo 123 constitucional.

En la historia del movimiento burocrático en México no hubo grupos de trabajadores que lucharan y presionaran al Estado con la finalidad de obtener el reconocimiento y declaración de sus derechos; tampoco existieron ideólogos que en una forma sistemática plasmaran los ideales de la clase trabajadora al servicio del Estado, sin embargo, a través de la creación de instituciones los trabajadores se estabilizaron en sus puestos o empleos; se reglamentaron sus derechos y

obligaciones; se estableció el régimen de seguridad social para la clase burocrática; se crearon tribunales para sus conflictos con el Estado. De este modo se manifestó el movimiento burocrático que, en México, ha sido de tipo institucional, y cuyas conquistas están tipificadas en las disposiciones legales respectivas. (18)

Durante el porfiriato los empleados públicos eran los primeros y los más prontos servidores del gobierno dictatorial. Pero a partir del inicio de la Revolución aparecen algunos intentos tendientes a reconocer el derecho de antigüedad y los que de él se derivaban en beneficio de la clase burócrata. Por ejemplo, tenemos el proyecto de ley del servicio civil de los empleados federales, presentado por los diputados Justo Sierra Jr., y Tomás Berlanga, el 14 de julio de 1911, sin que tuviera la aprobación de la Cámara correspondiente.

Tampoco fue aprobado el proyecto de la Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo, presentado en la sesión del 30 de octubre de 1929 por el diputado Amilca Zentella.

En 1930 hace crisis el descontento público, debido a la inexistencia de normas legales que garantizaran la estabilidad en el empleo de los servidores públicos, quienes únicamente contaban con la protección, en algunos casos, de la buena voluntad de las autoridades, sin que se les tomase en cuenta su antigüedad en la administración pública. La única protección que tenían se derivaba del Artículo 5º constitucional, el que prohibía que fuesen obligados a prestar trabajos sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. Esta prohibición afectaba al mismo Estado, ya que éste no puede obligar a un particular a prestar sus servicios sin el concenso de voluntades y la justa retribución.

Durante muchos años la ley, la doctrina y la jurisprudencia Mexicana sostuvieron que los trabajadores del Estado no se encontraban protegidos por la Ley Federal del Trabajo, sino por los ordenamientos civiles. Era inadmisibles el concepto de Estado-patrón en esta relación jurídica. El 14 de julio de 1931 apareció un reglamento para el personal de la Secretaría de Hacienda, el cual vendría a ser un precedente de la actual legislación burocrática. El 12 de abril de 1934 el entonces Presidente de la República, general Abelardo L. Rodríguez,

18 Jorge Olivera Toro, DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa Hnos., México, 1967, p. 483.

dictó el llamado "Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil" y con ello se inició formalmente la reglamentación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aun cuando carecía de fundamento constitucional y su vigencia fue breve. Este acuerdo sancionaba los derechos de percepción de sueldo, conservación del cargo, ascenso, tratamiento con consideración, vacaciones y días de descanso, percepción de indemnizaciones y pensiones, etcétera. El inconveniente que tuvo consistió en que no se ajustaba a lo dispuesto en la Constitución, la cual previene la creación de una ley y no de un reglamento. Sin embargo, fue motivo de tranquilidad y esperanza para la clase burócrata, sujeta a los cambios políticos y al desamparo legal.

En 1935, el Partido Nacionalista Revolucionario formuló un Proyecto de Ley del Servicio Civil, debido al hecho de que dentro de sus filas militaban gran parte de los empleados públicos. El partido consideró, al presentar dicho Proyecto, que iba a mejorar la situación y a definir claramente los derechos y obligaciones de sus agremiados. El Proyecto, a pesar de ser superior al Acuerdo del general Rodríguez, no alcanzó la aprobación legislativa, pero sirvió como antecedente para la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que fue promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el *Diario Oficial* el 5 de diciembre del mismo año. En esta fecha la clase burócrata logró una de sus más claras conquistas; aseguró la estabilidad en el empleo; obtuvo el reconocimiento de su antigüedad, la creación de un tribunal para la resolución de sus conflictos con el Estado, etcétera. (19)

El Proyecto del Estatuto establecía, en relación a la jurisdicción de los conflictos burocráticos, lo siguiente: "debiendo conocer, para la mejor garantía de los empleados, un Tribunal de Arbitraje especial y Juntas Arbitrales en cada dependencia del Ejecutivo Federal, colegiados y con independencia absoluta de la autoridad oficial de los órganos del Estado. Deberá integrarse por representantes del Ejecutivo Federal, de sus unidades burocráticas y con individuos designados común acuerdo por los representantes oficiales de los trabajadores." Este proyecto fue aprobado, y al expedirse el Estatuto en 1938 se creó el Tribunal de Arbitraje como tribunal de revisión o de segunda instancia, ya que los conflictos entre el Estado y sus

19 OP. CIT., p. 485.

trabajadores se planteaban primero ante las juntas arbitrales que había en cada dependencia.

Inicialmente, los trabajadores del Poder Judicial sometían sus conflictos ante el Tribunal de Arbitraje; sin embargo, la Suprema Corte consideró que no podía someterse a un Tribunal que la Constitución no autorizaba, pues eso significaba crear un Poder Judicial superior al Poder Judicial de la Federación, violándose, por lo tanto, su soberanía. Posteriormente esta situación fue resuelta con la reforma al Artículo 123 constitucional, adicionándosele el Apartado B, que faculta al Pleno de la Suprema Corte de Justicia para conocer de dichos conflictos. La argumentación de la Suprema Corte de Justicia sobre la violación de su soberanía es relativamente lógica, ya que la antepone a un principio de derecho; de ahí que consideremos que la forma adecuada de resolver el problema no es precisamente facultar al Pleno para el conocimiento de los conflictos del Poder Judicial y sus trabajadores, sino que debió ser mediante la integración de comisiones mixtas con la representación de los trabajadores para el estudio y resolución de dichos conflictos. El Poder Legislativo Federal pudo haber argumentado la misma tesis que sostuvo la Corte, y si fue válida para aquéllos, también debe serlo para el Poder Legislativo, en el que también podrían integrarse comisiones mixtas.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión fue substituido el 4 de abril de 1941 por otro de igual contenido.

Tanto el Estatuto de 1938 como el de 1941, fueron calificados de inconstitucionales. Debido a ello, el 5 de diciembre de 1960, a propuesta del entonces Presidente de la República, licenciado Adolfo López Mateos, se adicionó el Artículo 123 constitucional con el Apartado B. Anteriormente analizamos el contenido de la exposición de motivos de dicha reforma.

Al promulgarse la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional, que amplía los derechos y deberes establecidos en nuestra Carta Magna para los Trabajadores al Servicio del Estado, se hizo extensiva la legislación burocrática a determinados organismos descentralizados que forman parte de la administración pública.

A fin de ilustrar aún más el tema que nos ocupa, citaremos y transcribiremos algunas tesis que forman Jurisprudencia de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, así como algunas tesis sustentadas por el H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y su precursor, el Tribunal de Arbitraje.

**JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA SOBRE SALARIOS, ESCALAFON, INAMOVILIDAD Y TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE**

**Salarios**

**TESIS 196**

*Trabajadores al Servicio del Estado. Salarios caídos.*

LA CONDENACIÓN al pago de salarios caídos a los trabajadores del Estado no es contraria al Artículo 123 de la Constitución Federal, porque no se trata de emolumentos decretados en favor de alguna persona, sin causa legal, sino de responsabilidades específicas del Estado.

Quinta Epoca:

Tomo LXXXIII, Pág. 4213. R. 8540/44.—Secretario de Marina.—Mayoría de 4 votos.

Tomo LXXXIV, Pág. 2543. R. 4672/43.—Jefe del Departamento del Distrito Federal.—Mayoría de 4 votos.

Tomo LXXXIV, Pág. 3281.—Juzgado Segundo de Distrito en el Distrito Federal en Materia Administrativa.

Tomo LXXXV, Pág. 2162. R. 6706/44.—Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.—Mayoría de 4 votos.

Tomo XCVI, Pág. 1683. A. D. 974/47.—Gobernador del Distrito Federal.—Unanimidad de 4 votos

**TESIS 606**

*Empleados Públicos, salarios caídos en el caso de*

CUANDO SE trata de conflictos entre los empleados públicos y los titulares de las dependencias burocráticas, es posible que se absuelva a los segundos de la reinstalación que se les demanda y se les condene al pago de salarios caídos hasta la fecha en que el Tribunal de Arbitraje haya resuelto que la separación del Trabajo fue justificada, porque esa situación está prevista en el artículo 44 fracción V incisos a) e i) del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, se dispone que el nombramiento de esos trabajadores

cesa de surtir efectos sin responsabilidad del Estado por resolución discrecional del citado Tribunal, por lo que es esa resolución la que pone fin a la relación de trabajo y no la decisión unilateral del titular; por lo cual, en tanto esa resolución no se haya dictado, la falta de percepción de los salarios por parte del trabajador es imputable a dicho titular.

Directo 2031/1956. Hospital Infantil. Marzo 15 de 1957. Unanimidad de 5 votos. 4a. Sala.—Informe 1957, Pág 23.

### TESIS 607

#### *Empleados Públicos, salarios vencidos a los*

A DIFERENCIA de lo que ocurre en los conflictos entre trabajadores y patronos particulares, en los que se suscitan entre los titulares de las unidades burocráticas y los trabajadores al servicio del Estado por alguna de las causas establecidas en la fracción V del artículo 44 del Estatuto aplicable, el titular no puede cesar al empleado cuando considere que ha incurrido en alguna de las causas que justifican la terminación de los efectos de su nombramiento, sino que debe obtener previamente resolución favorable del Tribunal de Arbitraje, pues si no lo hace así y actuando de propia autoridad lo despide, aunque obtenga la autorización para cesarlo, es responsable del pago de los salarios que haya dejado de percibir entre la fecha del despido y la del laudo que le da la autorización.

Directo 7542/1957, jefe del Departamento del Distrito Federal. Resuelto el 18 de agosto de 1958, por unanimidad de 4 votos. Ausente el Sr. Mtro. Díaz Infante. Ponente el Sr. Mtro. Martínez Adame. Srio Lic. Rafael Pérez Miravete.

Tesis idéntica: Directo 2080/1957. Secretario del Trabajo y Previsión Social. Resuelto el 10 de julio de 1958, por unanimidad de 4 votos. Ausente el Sr. Mtro. Díaz Infante. Ponente el Sr. Mtro. Martínez Adame. Srio. Lic. Rafael Pérez M. 4a. Sala.—Boletín 1958, Pág. 490.

### Escalafón

### TESIS 1485

#### *Trabajadores al Servicio del Estado*

SI UN EMPLEADO ha estado desempeñando por más de un año una categoría superior a la que le corresponde por nombramiento, por en-



contrarse ascendido, substituyendo a otro trabajador, la circunstancia de que haya fallecido el trabajador substituido no significa que deba descendérsele de inmediato para ascender con el mismo carácter provisional que el suyo, a otro empleado de igual categoría que la de él, con el alegato de que esto se ha hecho en virtud de las nuevas circunstancias que han operado en la substitución, máxime cuando el titular de la dependencia burocrática dejó pasar un año y dos meses más del fallecimiento del empleado substituido, para boletinar la plaza entre los empleados de la categoría inmediata inferior, pues dentro de la situación presentada el titular estuvo obligado a boletinar de inmediato la plaza, pero no a substituir a un trabajador provisional por otro en iguales condiciones. En consecuencia la condena del Tribunal de Arbitraje a pagar al actor los salarios que correspondían desde la fecha en que se le descendió hasta aquélla en que boletinó la plaza, no es contraria a las garantías constitucionales.

Directo 6614/1962. Secretario del Trabajo y Previsión Social. Resuelto el 17 de julio de 1963, por unanimidad de 5 votos. Ponente el Sr. Mtro. Carvajal. Srio. 4a. Sala.—Boletín 1963, Pág. 362.

#### TESIS 1488

*Trabajadores al Servicio del Estado. Determinaciones de las Comisiones Mixtas de Escalafón.*

CONFOME AL artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, las vacantes definitivas que ocurran en cada unidad burocrática, deben boletinarse primeramente a fin de que los interesados puedan ejercitar sus derechos y, además, "la determinación" de la persona que deba ascender a cada vacante corresponde a la Comisión de Escalafón, quedándole al Titular de la unidad burocrática la obligación de acatar esa "determinación".

Amparo directo 4312/60. Capdeville Levas Alvaro. Noviembre 7 de 1962. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Mtro. Adalberto Padilla Ascencio.

#### Inamovilidad

#### TESIS 1487

*Trabajadores al Servicio del Estado, cese de los. Prescripción de la Acción.*

LA ACCIÓN del titular de una oficina pública para cesar a un empleado prescribe en un mes, en atención a que se ha interpretado que

de la relación entre los artículos 44 fracción V y 87 fracción IV del Estatuto para los Trabajadores al Servicio del Estado, así se desprende, ya que la suspensión de que habla el segundo no es sino la mencionada en el primero, como medida que el titular puede tomar mientras obtiene la autorización para separar al trabajador responsable de una falta en forma definitiva. Amparo directo 3552/61. Secretario de Salubridad y Asistencia. Marzo 28 de 1963. 5 votos. Ponente: Mtro. Manuel Yáñez Ruiz.

#### TESIS 1490

##### *Trabajadores al Servicio del Estado. Incumplimiento del Contrato de Trabajo.*

SI A UN empleado de una Oficina Federal de Hacienda se le levanta un acta en la que se hace constar la existencia de hasta doce violaciones al Reglamento de Trabajo, concediéndosele un plazo para ponerse al corriente en el desempeño de sus funciones y pasado un año tres meses, después de practicársele dos visitas más, se encuentra que sólo ha cumplido con una parte de sus obligaciones y que continúan sin solventarse las más importantes, es incuestionable que en el caso existe un incumplimiento del contrato de trabajo y por lo tanto la solicitud del Secretario de Hacienda para darlo de baja sin responsabilidad para el Estado, resulta correcta, pues dicho empleado no sólo disfrutó de un plazo más que razonable para poner al corriente su trabajo, sino que las faltas en que incurrió demostraron ineffectividad absoluta en el desempeño de sus funciones.

Directo 4690/1959. Secretario de Hacienda y Crédito Público. Resuelto el 2 de mayo de 1960, por unanimidad de 5 votos. Ponente el Sr. Mtro. Carvajal. Srío. Lic. Santiago Barajas Montes de Oca.

#### TESIS 1480

##### *Trabajadores al Servicio del Estado.*

LOS ARTÍCULOS 73, fracción XI y 74, fracción IV de la Constitución Federal, facultan al Congreso para crear y suprimir empleados públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, y a la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto anual de gastos. En consecuencia, tales facultades constituyen ejercicio de la

soberanía del Estado por conducto del Poder Legislativo. A los jefes de las dependencias del Ejecutivo, sólo les compete proponer el presupuesto que corresponde a su dependencia, ciñéndose a la Ley Respectiva. De allí que el titular de un ramo de la administración, al acatar el presupuesto aprobado no puede incurrir en responsabilidades específicas. El artículo 30 del Estatuto Jurídico concede a los sindicatos el privilegio de ser escuchados al proyectarse un presupuesto por el titular de una dependencia siempre y cuando hayan de afectarse los salarios de los trabajadores del Estado y para que cuando el presupuesto reduzca el número de empleados afectos a un servicio, determinen cuales de los trabajadores del Estado han de resultar afectados por la reducción de plazas que componen el servicio, pero cuando el presupuesto aprobado no reduce el número de plazas que constituyen el servicio, sino que hace desaparecer totalmente la planta que compone el servicio, como ya no es caso de reducción de plazas ni de afectación de salarios, el sindicato no puede invocar el artículo 30 estatutario ni el titular de la dependencia está obligado a escuchar la opinión del sindicato ni a consultarlo respecto de qué empleados han de reducirse, porque cuando lo que ha de suprimirse es toda la planta del servicio, el sindicato ya no tiene la oportunidad de seleccionar a los que han de cesarse y el titular en tal caso acata un acto de soberanía del Estado.

Amparo directo 4942/1955. Jefe del Departamento del Distrito Federal. Resuelto el 24 de febrero de 1956, por unanimidad de 5 votos.

#### TESIS 191

*Trabajadores al Servicio del Estado, en qué consiste el abandono de empleo por los.*

A FALTA de disposición legal que defina lo que deba entenderse por abandono de empleo, no debe aceptarse el criterio del factor tiempo como determinante de la existencia o inexistencia de ese abandono, pues para precisarlo como causa de cese, debe atenderse a la naturaleza de las funciones encomendadas al empleado público, ya que el fin que persigue el artículo 44, fracción I, del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, a diferencia de la fracción V, inciso B, del artículo 44 del mismo ordenamiento, es que el empleado público esté siempre atendiendo el servicio que tiene encomendado; de suerte

que el abandono depende de desatender una función determinada, aun cuando sea momentáneo, sin considerar el tiempo del abandono.

**Quinta Epoca:**

**Tomo XCVII, Pág. 226. A. D. 1210/47.—**Secretario de Salubridad y Asistencia.—Unanimidad de 4 votos.

**Tomo CIII, Pág. 1279, A. D. 4314/49.—**Fernández de Jáuregui José.—Unanimidad de 4 votos.

**Tomo CVIII, Pág. 1292. A. D. 708/50.—**Hospital Infantil. Unanimidad de 5 votos.

**Tomo CXV, Pág. 192. A. D. 3132/52.—**Secretario de Hacienda y Crédito Público.—Unanimidad de 4 votos.

**Tomo CXVII, Pág. 1140. A. D. 6532/47.—**Secretario del Trabajo y Previsión Social.—Unanimidad de 4 votos.

#### TESIS 1493

*Trabajadores al Servicio del Estado, Supernumerarios pueden ser de base o de confianza.*

**EL ESTATUTO** de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en su artículo 4º, clasifica en dos grupos a los empleados públicos; los de base y los de confianza, y enumera limitativamente a estos últimos; y en el artículo 5º, establece: "Esta Ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; los empleados de confianza no quedan comprendidos en ella". Así pues, la calidad de empleado de confianza deriva de la naturaleza de las funciones que desempeña el trabajador y no del tiempo de duración de su nombramiento. Por tanto, los empleados supernumerarios pueden ser de base o de confianza, según las labores que tengan asignadas, siendo evidente que, en el primer supuesto, se encuentran protegidos, dentro del límite de su temporalidad, por el mencionado ordenamiento legal.

Amparo directo 7766/61. Secretario de Industria y Comercio. Mayo 9 de 1962. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Mtra. Ma. Cristina Salmorán de Tamayo.

#### **Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje**

*Trabajadores al Servicio del Estado. Antes de ocurrir al amparo, deben hacerlo ante el tribunal de arbitraje\**

CUANDO LOS trabajadores del Estado se vean afectados por actos de los titulares de las dependencias en que prestan sus servicios, si desean reclamar tales actos deben ocurrir al Tribunal de Arbitraje a proponer sus correspondientes quejas, antes de promover el juicio de garantías, pues si en lugar de agotar dicho medio de defensa legal ocurren directamente al juicio de amparo, éste debe sobreseerse.

Quinta Epoca:

Tomo LXX, Pág. 2415. R. 3606/41.—Aguilar Waldo.—5 votos.  
Jurisprudencia.—Cuarta Sala.—12.

Tomo LXX, Pág. 4624. R. 2266/41.—Amaya Abelardo S.—5 votos.

Tomo LXX, Pág. 5384.—Perera Castillo Francisco y Coags.

Tomo LXXII, Pág. 1017. R. 5303/41.—Ramírez V. Jesús y Coag. 5 votos.

Tomo LXXIII, Pág. 6435. R. 394/42.—Valdés Rafael A.—Unanimidad de 4 votos.

\* El Tribunal de Conciliación y Arbitraje sustituye al Tribunal de Arbitraje.

#### TESIS 189

*Trabajadores al Servicio del Estado, cese de los, sin autorización del Tribunal de Arbitraje.*

CUANDO EL titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal de Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal.

Quinta Epoca:

Tomo XCVIII, Pág. 1274. A. D. 6116/46.—Secretaría de Educación Pública.—Unanimidad de 4 votos.

Tomo CII, Pág. 284. A. D. 2471/49.—Secretaría de Hacienda y Crédito Público.—5 votos.

Tomo CVII, Pág. 344. A. D. 4396/47.—Secretario de Educación Pública.—Unanimidad de 4 votos.

Tomo CV, Pág. 1831. A. D. 7536/49.—López Martínez María Rosaura.—Unanimidad de 4 votos.

Tomo CVII, Pág. 344, A. D. 4396/47.—Secretario de Educación Pública.—Unanimidad de 4 votos.

## RESOLUCIONES DICTADAS POR EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE

### Jornada de Trabajo

*Contrato de Trabajo. Incumplimiento del, por no concurrir a sus labores durante toda la jornada legal.* Constituye incumplimiento del contrato de trabajo, el hecho de que un trabajador obligado a prestar sus servicios a mañana y tarde, lo haga sistemáticamente sólo por la mañana, aun cuando alegue que así lo hizo porque en el lugar donde laboraba no había alumbrado eléctrico, ya que el Tribunal consideró que el hecho de no trabajar durante toda la jornada legal del trabajo, violó lo dispuesto por el inciso "i" de la fracción V del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores.

C. Secretario de Hacienda y Crédito Público vs. C. Pablo Alvarado Paredes. Expediente 869/942.

*Contrato de Trabajo. Incumplimiento del.* Constituye incumplimiento del contrato de trabajo y, en consecuencia, por este concepto es procedente la destitución del trabajador que falte a sus labores durante cinco días durante un mes, o cuando incurre en más de quince retardos mayores de treinta minutos, durante el mismo lapso.

C. Secretario de Hacienda y Crédito Público vs. C. Salvador Campos Mejía. Expediente 155/943.

C. Secretario de Gobernación vs. C. Luciano López Josué. Expediente 375/943.

### Vacaciones

*Vacaciones, Ilegalidad de la suspensión de.* Es ilegal la orden de un Titular, que priva de vacaciones a un empleado o a un grupo de empleados, alegando que el servicio público les impide disfrutar de vacaciones, pues el goce de éstas, está imperativamente ordenado por el Estatuto y su observancia debe ser general.

Sindicato de Trabajadores de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas vs. Titular del Ramo. Expediente 566/943.

### Salarios

*Categoría de los trabajadores. Su relación con la Oficina o Unidad.* La categoría presupuestal de un trabajador en el empleo de base que ocupe, es independiente de la jerarquía o clase de la Oficina o Unidad que maneja. En consecuencia, el descenso en clase o jerarquía, de la

Oficina o Unidad o la supresión de ella, no justifica el descenso correlativo en la categoría presupuestal del empleado, de base que la atiende y es procedente la resolución que condene al Titular a reinstalar al trabajador en su categoría original.

C. Feliciano Novelo Erosa vs. C. Secretario de Hacienda y Crédito Público. Expediente R. 138/940.

**SALARIOS. Aumento o nivelación de.** Es improcedente la demanda de aumento o nivelación de salarios, no previstos en el Presupuesto de Egresos, en virtud de que el Tribunal de Arbitraje no puede condenar a los Titulares de las Unidades Burocráticas, a aumentar o nivelar los salarios de los trabajadores al servicio del Estado, pues la aprobación del Presupuesto y su modificación, es función que corresponde constitucionalmente al Poder Legislativo.

C. Lucio Pérez vs. C. Jefe del Departamento de Salubridad Pública. Expediente 352/942.

C. Silvestre Jaimes vs. C. Jefe del Departamento de Salubridad Pública. Expediente 377/942.

**SALARIOS. Fecha en que deben empezarse a pagarlos.** Los salarios de un trabajador, deben cubrirse a partir de la fecha en que el trabajador empiece a prestar sus servicios y, en consecuencia, el nombramiento surte sus efectos a partir de la fecha de toma de posesión, cualquiera que sea el momento en que se hubiere expedido, se formule o se envíe a la oficina pagadora.

Maria del Socorro Garcés Ramírez vs. C. Secretario de Educación Pública. Expediente R. 95/940.

**SALARIOS. Improcedencia del pago de.** Es improcedente el pago de salarios a un trabajador, si éste no ha sido designado, expidiéndosele en forma el nombramiento respectivo, en virtud de que la relación jurídica de trabajo, entre el Estado y sus servidores, nace desde el momento en que se expide el nombramiento y éste es aceptado.

C. Emiliano Villegas Cerecero vs. C. Secretario de Educación Pública. Expediente R. 44/941.

#### **Escalafón**

**BOLETINACIÓN. De plazas ocupadas.** Es ilegal la boletinación de plazas ocupadas y, en consecuencia, procedente el movimiento de escalafón inverso que tienda a reinstalar al trabajador desplazado ilegalmente.

C. Vicente Garza Treviño vs. Secretario de Hacienda y Crédito Público. Expediente 366/942.

**BOLETINACIÓN.** *Cuando sólo existe una plaza de la categoría inmediata inferior.* No es procedente la boletinación de una plaza vacante, cuando solamente existe un empleo de la categoría inmediata inferior y el trabajador que la ocupa es eficiente dada la imposibilidad de que se realice en tales condiciones, el concurso de eficiencia a que se refiere el artículo 41 del Estatuto.

C. Gustavo Fuente Martínez vs. C. Secretario de Educación Pública. Expediente 639/941.

**COMISIÓN MIXTA DE ESCALAFÓN.** *Su naturaleza jurídica.* Las Comisiones Mixtas de Escalafón de las unidades burocráticas, no tienen el carácter de autoridades, ni los empleados tienen con ellas establecida la relación jurídica del trabajo y, en consecuencia, no pueden ser demandadas ni condenadas en juicio, pues sus resoluciones, cuyo acatamiento depende de la voluntad del Titular quien tiene facultad para juzgar de su legalidad, no afectan los derechos de los trabajadores, los que sólo se ven afectados por los actos de los Titulares ejecutados en cumplimiento de los dictámenes de las propias Comisiones.

Felicidad J. López León vs. C. Secretario de Hacienda y Crédito Público. Expediente R. 86/939.

#### **Inamovilidad**

**DESTITUCIÓN.** *Acción para pedir la.* El Estatuto Jurídico de los Trabajadores establece, en su artículo 44, fracción V, la obligación de los Titulares de solicitar ante el Tribunal de Arbitraje, autorización previa para destituir a los trabajadores por las causas que el precepto invocado señala.

En consecuencia, procede la reinstalación de los trabajadores a quienes se hubiera cesado sin autorización del Tribunal, aún cuando se alegue que la destitución fué por causas de las establecidas en el Estatuto, pues debe estimarse que los Titulares violan, al destituir a los trabajadores una ley de orden público.

C. Eugenio Tenorio Larruz vs. C. Secretario de Hacienda y Crédito Público. Expediente R. 173/940.

#### **Asociación**

**SINDICATOS.** *Facultades de los.* Aún cuando conforme a lo dispuesto por la fracción V, del artículo 55 del Estatuto de los Trabajadores, una de las obligaciones de los sindicatos es la de patrocinar y repre-



sentar a sus miembros ante las autoridades superiores de la Unidad, y ante el Tribunal de Arbitraje, debe considerarse que tienen tal obligación cuando el trabajador así lo solicita y, en consecuencia, si el sindicato comparece sin autorización o mandato del trabajador debe desecharse su intervención.

C. Alberto Flores Villar vs. Secretario de Educación Pública. Expediente R, 19/940.

### CONCLUSIONES

DESPUÉS DE analizar las garantías sociales de que gozan los trabajadores al servicio del Estado, vamos a determinar cuáles de ellas protegen a sus trabajadores de confianza. La Fracción XIV del Apartado B del Artículo 123 sostiene: "La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social." Si comparamos la contextura jurídica social de los trabajadores al servicio del Estado en general con los de confianza, estos últimos se encuentran excluidos de las siguientes garantías: jornada máxima, descanso semanal, vacaciones, méritos, escalafón, inamovilidad, asociación y huelga.

El problema más grave, por otra parte, es determinar si están huérfanos de jurisdicción para resolver sus controversias, esto es, si el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no es competente para conocer de los conflictos, relativos al salarios y a la seguridad social, que son las garantías sociales que les otorga el Artículo 123 constitucional en la Fracción XIV del Apartado B.

Consideramos injusto que la Constitución excluya de las garantías anotadas a los trabajadores de confianza, sobre todo no se justifica la exclusión en lo que respecta a vacaciones, descanso semanal y méritos en cuanto estímulos y recompensas, en virtud de no existir una terminología definida sobre el término y las funciones del trabajador de confianza; esto se debe principalmente a que la ley, en muchos casos, denomina trabajador de confianza a quienes no lo son, lo cual se agrava por la falta de una codificación laboral. Por su parte, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado dispone en su artículo 8º: "quedan excluidos del régimen de esta ley: los empleados de confianza..." Este precepto es, a todas luces, inconstitucional, pues la Constitución no lo expresa así y el legislador ordinario se excedió de lo preceptuado y, además, amplió la exclusión al

hacerla total, a diferencia de la Fracción XIV del Artículo 123 que considera a estos trabajadores susceptibles de las medidas de protección al salario y a los beneficios de la seguridad social. De acuerdo con la doctrina, ninguna ley reglamentaria o secundaria puede ir más allá o contradecir un texto constitucional, pues de ser así dicha ley se calificará de inconstitucional; razón por la cual al citado artículo 8º debe suprimirse del primer párrafo el término "empleados de confianza", agregándosele, en cambio, un segundo párrafo en los términos siguientes: "Respecto a los trabajadores de confianza será aplicable esta ley únicamente en lo relativo a la protección del salario y a los beneficios de la seguridad social." Lo que podría ampliarse con las demás garantías que deberían gozar los trabajadores de confianza.

En cuanto al aspecto jurisdiccional los términos en que está expuesto el artículo 8º, ha provocado una indebida interpretación en el sentido de que los trabajadores de confianza del Estado carecen de un Tribunal ante el cual puedan ejercitar las acciones que deriven de las dos garantías expresas que les otorga la Constitución, en cuanto a protección del salario y beneficios de la seguridad social, ya que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declara, en forma genérica, incompetente para conocer los conflictos de los trabajadores de confianza, aun sin analizar la materia de las acciones que éstos puedan ejercitar, con lo cual dichos trabajadores carecen al parecer de un Tribunal competente para plantear sus conflictos cuando se violan sus dos garantías constitucionales, volviendo con esto nugatorios sus derechos.

A fin de corroborar lo anterior, transcribimos lo que al respecto opina Jorge Olivera Toro: "Al establecerse jurídicamente como relación de trabajo la del Estado y sus servidores, creándose las garantías sociales respectivas, otorgándole el derecho de bienestar y dignificación de su vida; al considerarse el esfuerzo del hombre al servicio del Estado, no como una mercancía, sino como la sustancia más valiosa de cualquier relación jurídica, se ha colocado en el mismo plano del derecho a todo trabajo humano realizado por prestatarios al servicio ajeno, independientemente de su naturaleza, forma de prestación o persona que lo realice." (20)

En síntesis, al aceptarse la modificación que proponemos al actual texto del artículo 8º de la ley de la materia, se resolvería el pro-

blema que plantea el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando sostiene su incompetencia en los litigios de los trabajadores de confianza y cuando la materia de la acción se refiere a las garantías sociales, que el constituyente tituló así.

En el siguiente capítulo sostendremos la competencia que el citado Tribunal Federal tiene para conocer los conflictos de los trabajadores de confianza en lo que respecta a las dos garantías que actualmente le otorga la Constitución, así como de aquellas garantías que, según nuestro punto de vista, deberían disfrutar. Para ilustrar lo anterior, analizaremos las resoluciones que han dictado diversas autoridades judiciales, las cuales han provocado mayor confusión en este problema. Asimismo, haremos referencia al tribunal competente cuando se planteen conflictos que no sean derivados de las garantías sociales señaladas.

## **CAPITULO IV**

# **Tribunal Competente para Dirimir los Conflictos de los Empleados de Confianza**

## **INTRODUCCION**

**EL NACIMIENTO del Derecho del Trabajo trajo consigo el del Derecho Procesal Laboral. La expedición de la legislación laboral —de trabajo y burocrática—, que analizamos en los capítulos precedentes, también motivó la creación de tribunales competentes para dirimir los conflictos tanto de los trabajadores particulares como del personal que presta sus servicios al Estado. En relación a los trabajadores al servicio del Estado, la ley de la materia, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, prevee la creación de un tribunal que conozca de los conflictos que se susciten entre el Estado y sus servidores, reglamentándose en dicha ley el procedimiento y las funciones del tribunal.**

Con estos antecedentes, estudiaremos previamente algunos conceptos del Derecho Procesal, como, por ejemplo, el de jurisdicción y el de competencia. Posteriormente, estudiaremos las dos ramas más importantes del Derecho Procesal Laboral: la que se refiere a los trabajadores al servicio de empresas particulares y la que trata de los trabajadores al servicio del Estado.

Con anterioridad afirmamos que los trabajadores de confianza al servicio del Estado gozan de las garantías sociales de la seguridad social y de las medidas de protección del salario, garantías que están establecidas en la Fracción XIV del Apartado B del Artículo 123 Constitucional. El problema que ahora se plantea consiste en determinar ante qué tribunal deben concurrir los trabajadores cuando se violan las garantías anotadas; o si, por el contrario, se encuentran desprovistos de protección jurisdiccional para dirimir sus conflictos con el Estado, respecto a esas garantías, que el constituyente apenas si respetó y el legislador ordinario, en el artículo 8º, tal parece que las negó dejándolos como parias en la legislación laboral burocrática. Así, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado los excluye del "régimen" que establece que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, fundándose en dicha exclusión, se declara incompetente para resolver los conflictos que los trabajadores de confianza le plantean. Asimismo, los tribunales de Trabajo se niegan a conocer de sus conflictos por no ser de su materia, de tal modo que sólo les queda contemplar el epitafio que Dante, conducido por Virgilio, leyó en las puertas del infierno.

#### **DERECHO PROCESAL CIVIL**

SE HA definido al Derecho Procesal Civil como el "conjunto de actos dirigidos al fin de la actuación de la ley respecto de un bien que se pretende garantizado por ésta, en el caso concreto, mediante los órganos de la jurisdicción ordinaria." (1) También se le ha definido como "el conjunto de principios justos, derivados de la razón natural, en su exposición positiva, según sus diversas fuentes, y explicados por la ciencia, que regulan la actividad pública judicial del juez y parte, en la labor de realizar o hacer efectivo el derecho material perturbado o desconocido y en la de fijarlo con carácter vinculante, cuando es preciso la intervención estatal, o aun para realizar el mismo Derecho Procesal." (2)

De acuerdo con las definiciones anteriores, se concluye que el Estado tiene poder para reintegrar al campo del Derecho cualquier situación que se salga del mismo; poder coactivo mediante el cual se

1 Giuseppe Chiovenda, PRINCIPIOS DE DERECHO PROCESAL CIVIL, p. 100.

2 Leonardo Prieto Castro, NUEVA ENCICLOPEDIA JURIDICA, Barcelona, 1950, tomo I, p. 947.

crean, modifican o extinguen derechos. Al surgir un litigio, en el que una persona considera que se han violado los derechos que cree tener, el Estado interviene para regular la forma y sistema de ese litigio, o para determinar si aquel que se cree con derecho efectivamente lo tiene.

Esa actuación de la voluntad concreta de la ley, es la función de los órganos jurisdiccionales, sustituyéndose a la actividad de los particulares, examinando el derecho y los hechos para concretizar la voluntad de la ley.

Además —aun cuando esta consideración pueda parecer discordante en este párrafo—, es necesario afirmar que el orden jurídico tiene dos toques: hacia arriba no hay nada superior a la Constitución; hacia abajo, toda discusión termina con la cosa juzgada.

#### **DERECHO PROCESAL LABORAL**

DE LITALA lo define como "Aquella rama de las ciencias jurídicas que dicta las normas instrumentales para la actuación del Derecho del Trabajo, y que regula la actividad del juez y de las partes en todos los procedimientos concernientes a la materia del Trabajo." (3)

Alberto Trueba Urbina opina que el Derecho Procesal del Trabajo "es el conjunto de reglas jurídicas que regulan la actividad jurisdiccional de los tribunales y el proceso del trabajo, para el mantenimiento del orden jurídico-económico de las relaciones obrero-patronales o inter patronales." (4)

El Derecho Procesal Laboral es una rama autónoma del Derecho Público, que evoluciona paralelamente al Derecho del Trabajo. De Litala afirma que "una disciplina jurídica es autónoma cuando abarca un conjunto de principios y de institutos propios." (5) Rocco, por su parte, señala que "para que una ciencia jurídica pueda considerarse autónoma, es suficiente que sea lo bastante amplia para merecer un estudio a propósito y particular; que la misma contenga doctrinas homogéneas, dominadas por conceptos generales comunes y distintos de los conceptos generales informadores de otras disciplinas, que posean un método propio, o sea que emplee procedimientos espe-

3 Luigi de Litala, DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO, 1949, p. 25.

4 Alberto Trueba Urbina, TRATADO TEORICO-PRACTICO DE DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO, Porrúa Hnos., México, 1965, p. 18.

5 Luigi de Litala, OP. CIT., p. 24.

ciales para el conocimiento de las verdades que constituyen el objeto de las investigaciones." (6)

En síntesis, el Derecho Procesal del Trabajo es una rama del derecho que norma el procedimiento que se sigue para actualizar las leyes que rigen las relaciones obrero-patronales, teniendo, por lo tanto, su propio procedimiento.

a) *Concepto de Jurisdicción.* El origen de la palabra jurisdicción lo encontramos en el vocablo latino *iuris-dictio*, que significa decir o mostrar el derecho, de lo que se desprende que hay órganos encabezados de elaborarlo y otros de interpretarlo y aplicarlo." (7)

Caravantes piensa que la jurisdicción es "La potestad pública de conocer y fallar los asuntos conforme a la ley, o sea la facultad atribuída al Poder Judicial para administrar justicia." (8)

A través de la evolución de la humanidad puede apreciarse que no siempre ha sido un órgano el encargado de administrar justicia. Hubo época en que el más fuerte, fundándose en su fuerza, imponía su derecho; después el jefe de familia era ante quien se sometían las controversias; posteriormente, los emperadores o monarcas contaban entre sus facultades la de impartir justicia; en ocasiones, ellos lo hacían directamente y, en otras, delegaban sus facultades en un individuo o en un grupo. Cuando empezó a aplicarse la teoría de la división de poderes, uno de ellos, el judicial, fue el facultado para impartir la justicia.

Para definir la función jurisdiccional, debe atenderse a las causas o fines, que se actualizan cuando las situaciones jurídicas creadas por los otros poderes no son acatadas por los sujetos obligados a ello, surgiendo situaciones de incertidumbre e inseguridad; entonces es cuando el Estado debe intervenir como un tercero, a quien sólo le interesa la seguridad pública, evitando que los particulares se hagan justicia por sí mismos o impongan su derecho.

Los tratadistas opinan distinto en relación a qué debe entenderse por jurisdicción, tomando en cuenta las causas y los efectos de la misma. Para unos, jurisdicción es la tutela de los derechos objetivos derechos que han sido violados o lesionados, con el fin de resta-

6 Ugo Rocco, PRINCIPII DE DIRITO COMMERCIALE, p. 16.

7 Carlos B. Eduardo, EDICIONES JURIDICAS, Europa, América, 1958, p. 183.

8 José Vicente Caravantes, TRATADO HISTORICO, CRITICO Y FILOSOFICO DE LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES EN MATERIA CIVIL, Madrid, 1856, tomo I, p. 118.



blecer el orden jurídico; para otros, es la actualización de la norma objetiva. Hay quienes consideran que la función jurisdiccional es la tutela de los derechos objetivos y la actuación del orden jurídico pre-establecido.

Couture es de los que sostienen el primer criterio: "La jurisdicción es la función pública realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes con el objeto de dividir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución." (9)

Rocco sostiene que: "Por jurisdicción debe entenderse la actividad con que el Estado, a través de los órganos jurisdiccionales, interviniendo a petición de los particulares, sujetos de intereses jurídicamente protegidos, se substituye a los mismos en la actuación de la norma que tales intereses ampara declarando, en vez de dichos sujetos qué tutela concede una norma a un interés determinado imponiendo al obligado, en lugar del titular del derecho, la observancia de la norma y realizando, mediante el uso de su fuerza colectiva, en vez del titular del derecho, directamente aquellos intereses cuya protección está legalmente declarada." (10)

Goldschmidt define la jurisdicción civil como la facultad de administrar justicia en los litigios de este carácter, y comprende: "a) la institución y establecimiento de tribunales civiles, y la regulación e inspección de su funcionamiento; b) comprende, además, la determinación en el caso concreto de la existencia de los presupuestos de la 'pretensión (acción) de tutela jurídica' contra el Estado y, en caso afirmativo, el otorgamiento de esa tutela; a esto se llama propiamente jurisdicción civil en sentido estricto, o justicia civil, equivalente, en el proceso civil, a Poder Judicial." (11)

La definición más exacta es la que da Chiovenda: "La jurisdicción puede ser definida como la función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la substitución, por la actividad de los órganos públicos, de la actividad de los

9 Eduardo J. Couture, FUNDAMENTOS DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Buenos Aires, 1958, 3ª edición, p. 34.

10 Ugo Rocco, TEORIA GENERAL DEL PROCESO CIVIL, Porrúa Hnos., México, 1959, p. 46.

11 James Goldschmidt, DERECHO PROCESAL CIVIL, Editorial Labor, p. 118.

particulares, o de otros órganos públicos, sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva." (12) El mismo Chiovenda considera que la jurisdicción es una función que le corresponde únicamente al Estado, emanado en la soberanía del mismo. Para ello el Estado, para realizar los fines del interés general, está dotado de soberanía como un poder inherente, llevando a cabo esos fines mediante las funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales. (13)

Al efecto, la Constitución establece en su Artículo 41, que "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

Por su parte, el Artículo 49 señala: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

La función jurisdiccional compete al Poder Judicial, que a través de sus órganos es el encargado de conocer, sentenciar y ejecutar en aquellos conflictos que se le planteen. Ahora bien, la función jurisdiccional, como función soberana del Estado, es única, ejercitándola el Poder Judicial a través de sus diferentes órganos.

Por ello nos inclinamos, como conclusión, a favor de la tesis de Calamandrei, quien afirma que "en realidad, aunque en el lenguaje ordinario se habla de jurisdicción civil, contraponiéndola a jurisdicción penal, como si se tratara de dos funciones diversas, lo que varía de un caso a otro es la naturaleza de las relaciones de derecho sustancial, que son objeto de la jurisdicción: pero la función sigue siendo única." (14) A esto le agregaremos la jurisdicción laboral como variación de la naturaleza de la relación sustancial.

b) *Competencia*. Castillo Larrañaga y Rafael de Pina afirman que "los conceptos de jurisdicción y competencia no son sinóni-

12 Giuseppe Chiovenda, INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Madrid, 1954, Revista de Derecho Privado, volumen II, p. 2.

13 OP. CIT.

14 Piero Calamandrei, ESTUDIO SOBRE EL PROCESO CIVIL, Buenos Aires, 1954, p. 278.

mos", pero que a pesar de ello suelen ser confundidos. (15)

Sobre este particular Couture asegura que "la relación entre la jurisdicción y la competencia es la relación que existe entre el todo y la parte. La jurisdicción es el todo, la competencia es la parte, un fragmento de la jurisdicción." (16)

Y define la competencia "como la potestad de jurisdicción para una parte del sector jurídico, aquél específicamente asignado al conocimiento de determinado órgano jurisdiccional. En todo aquello que no le ha sido atribuido, a un juez, aunque sigue teniendo jurisdicción, es incompetente". (17)

Para José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina la competencia es "la medida del poder o facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto" (18), definición que, nos parece, da el concepto de competencia.

Chiovenda define la competencia refiriéndola en dos sentidos, y expone que "en un sentido se llama competencia de un tribunal al conjunto de las causas en que puede ejercer, según la ley, su jurisdicción y, en otro, se entiende por competencia esta facultad del Tribunal, considerada en los límites en que le es atribuida." (19)

c) *Clasificación de los Diversos Tipos de Jurisdicción.* El proceso, dice Guasp, se ha conformado con la materia de que es objeto, y cita como ejemplo el proceso civil, el proceso penal, etcétera. (20)

De esa manera —piensa Rocco—, tomando en consideración diversos puntos de vista, fundamentalmente el de las relaciones que constituyen la materia sobre la cual la actividad jurisdiccional desarrolla su función, puede determinarse su clasificación. (21) Por tanto cada una de las divisiones de la jurisdicción tienen por objeto realizar derechos públicos o privados, referidos a particulares o a grupos de individuos.

El mismo Rocco afirma que la distinción entre jurisdicción ordinaria y jurisdiccional especial, está determinada por "la generalidad

15 José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina, INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Porrúa Hnos., México, 1958, p. 67.

16 Eduardo J. Couture, FUNDAMENTOS DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Buenos Aires, 1958, p. 29.

17 OP. CIT., p. 29.

18 José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina, OP. CIT., p. 68.

19 Giuseppe Chiovenda, OP. CIT., p. 175.

20 Jaime Guasp, DERECHO PROCESAL CIVIL, Madrid, 1961, 2ª edición, p. 105.

21 Ugo Rocco, OP. CIT., p. 71.

o la especialidad de las relaciones jurídicas de cierta categoría; especial o particular es la que mira especiales o particulares relaciones jurídicas. (22)

La diferencia entre estos dos tipos de jurisdicción también se establece si se toman en consideración los efectos que produce la sentencia, así como los medios de impugnación. Respecto a la jurisdicción especial, algunos autores consideran que existe otra jurisdicción llamada especializada, la cual es confiada a órganos jurisdiccionales ordinarios; estos tribunales se forman con sujetos que pertenecen a la organización normal jurisdiccional, pero en algunas ocasiones se constituyen con elementos extraños que tienen funciones verdaderamente judiciales. A pesar de su organización especial, estos órganos pueden denominarse de jurisdicción ordinaria y especial.

Existen tres criterios para determinar la competencia: objetivo, territorial y funcional.

El *objetivo* se funda en la determinación del valor del litigio o en la materia en la cual se interviene para deducir la competencia correcta. Chiovenda afirma que se atiende a "la relación jurídica deducida en juicio." (23)

El *territorial* se origina en la división territorial y en la circunscripción que tienen delimitada los juzgados y tribunales y opera según el domicilio del demandado o el lugar al que se contrae el contrato o bien cuando el objeto litigioso se encuentra en determinado sitio.

El *funcional* determina la competencia en base a la función del magistrado o juez que actuará en el litigio, que puede ser juez competente de un territorio determinado o competente de acuerdo con la organización jerárquica de los tribunales respectivos.

Chiovenda resume estos criterios en los siguientes términos: "El criterio objetivo es criterio de distinción de los juicios entre jueces de distinto tipo. El criterio territorial es criterio de distribución de los juicios entre jueces del mismo tipo. El criterio funcional es criterio de distribución de los juicios tanto entre jueces de la misma clase como entre jueces de clases distintas." (24)

Enseguida analizaremos en qué consiste la competencia por materia, ya que ésta es la que nos interesa en el presente estudio.

22 OP. CIT., p. 65.

23 Giuseppe Chiovenda, OP. CIT., p. 176.

24 OP. CIT., p. 177.

Para determinar la competencia por materia, se atiende al criterio objetivo, el cual toma en consideración la relación jurídica dilucidada y está reservada a jueces determinados, quienes procederán de modo diferente según se atienda a la naturaleza de la relación, a la cuantía de la cosa o ambos criterios. Chiovenda afirma: "otra distinción estriba en esto: o se confía la competencia especial por materia a alguno de los órganos ordinarios de la jurisdicción, o se confía la competencia especial a órganos especiales." (25)

De igual modo, sostiene que la creación de órganos especiales de jurisdicción tiene razón de ser por varios motivos, entre ellos el nacimiento de nuevas relaciones jurídicas que no se adaptan a las reglas existentes, por lo cual es necesario la creación de órganos de jurisdicción especial, aunque no siempre es ésta la razón, pues también existen consideraciones de otra especie, como, por ejemplo, el reconocimiento de conocimientos técnicos especiales o de intereses sociales en que las partes no tienen suficiente confianza en los tribunales existentes y, casi siempre, es deseo del legislador no someter al litigante a formas ordinarias del procedimiento." (26)

d) *Competencia en Materia Laboral.* La Constitución Política mexicana establece dos competencias dentro de la jurisdicción laboral. La primera la establece el Apartado A del Artículo 123 postulando los principios que regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo. La segunda está consagrada en el Apartado B del mismo Artículo, que determina la competencia que rige entre los servidores del Estado y éste.

La fracción XX es la base jurídica de la competencia laboral particular para los conflictos que se susciten: "Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje..."

Desde el punto de vista jurisdiccional, esas Juntas serán de jurisdicción local y de jurisdicción federal, conforme lo señala la Ley Federal del Trabajo, que también prevé que la jurisdicción federal del trabajo está compuesta por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Federales de Conciliación, las cuales pueden ser accidentales o permanentes.

25 OP. CIT., p. 202.

26 OP. CIT., p. 211.

La jurisdicción local está compuesta de las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje, las Juntas Centrales de Conciliación, que, a su vez, pueden ser permanentes o accidentales, y las Juntas Municipales.

El Apartado B del Artículo 123 constitucional que rige "Entre los poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y de los territorios federales y sus trabajadores", establece en su fracción XII: "Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria". Por lo tanto, se consigna el privilegio de tribunales para oír los conflictos del Estado con sus servidores.

Estos tribunales están encuadrados dentro del Ejecutivo, por lo que debe señalarse que en la actualidad existen organismos dentro de la organización del Ejecutivo dotados de facultades jurisdiccionales, cuyas resoluciones son revisables por el Poder Judicial mediante un recurso ordinario, como, por ejemplo, el Tribunal Fiscal de la Federación; pero hay otros incorporados al Ejecutivo, cuyas resoluciones son finales y no pueden ser sometidas a la consideración del Poder Judicial por medio de un recurso ordinario, sino únicamente a través del juicio de Amparo. (Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.)

De esa suerte, separamos los tribunales Administrativos de los tribunales de la Administración.

Con todo lo asentado, se puede abordar el problema específico. Anteriormente dijimos que el Artículo 123, Apartado B, otorga a los trabajadores de confianza la protección del salario, así como los beneficios de la seguridad social y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 8º, excluye del "régimen" que establece el citado ordenamiento a los trabajadores de confianza, planteándose, entonces, como en la práctica, la cuestión de determinar si dichos trabajadores están excluidos en forma absoluta de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tal como éste lo ha afirmado en diversas resoluciones, en donde se ha declarado incompetente genéricamente para conocer de las demandas de los trabajadores de confianza, aunque éstas se funden en sus garantías constitucionales. El artículo 124 de la Ley Federal de Trabajadores al

Servicio del Estado, establece que: "el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para

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

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

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

"IV.—Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y

"V.—Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo."

Si el artículo anterior es tan explícito y no excluye a los trabajadores de confianza, el mencionado Tribunal no tiene razón para declararse genéricamente incompetente sin antes analizar la materia del conflicto en relación con las garantías constitucionales para los trabajadores de confianza; no obstante que el Artículo 8º de la misma Ley los excluya de su "régimen", no por ello carecen de jurisdicción competente ante quien presentar sus demandas. La indebida interpretación del artículo 8º va más allá de lo señalado en la fracción XIV del Apartado B del Artículo 123 constitucional, pues al negarles las garantías que aquélla les otorga está al margen de la Constitución, por lo que, insistimos, debe de reformarse en los términos que propusimos en el capítulo precedente.

Si la Constitución establece en su Artículo 123 los Tribunales tanto para el trabajador como para el burócrata y si se están regulando las relaciones de trabajo consignadas en este precepto, no entendemos por qué el legislador ordinario construyó un precepto deforme, ininteligible y anticonstitucional y, por si fuera poco, la jurisdicción contribuye a esa deformidad con interpretaciones absurdas, pues uno de los principios para la interpretación de la ley es el de la unidad sistemática: "Si un precepto no puede al mismo tiempo ser vigente (principio de no contradicción), la aplicación de cualquier precepto está condicionada al reconocimiento de la validez potencial de los demás. No está correctamente resuelto un caso sino sobre la base de mostrar la coherencia del sentido acordado a un precepto con el sentido que corresponde a otros preceptos pertenecientes, por decirlo así, a la misma constelación (...) la necesidad del reconocimiento de la validez simultánea de todos los preceptos hace necesario el examen

de su interacción recíproca, de manera que por la combinación misma de sus propios preceptos un sistema jurídico está como provisto de un mecanismo de autocorrección." (27)

En páginas posteriores insertaremos algunas Resoluciones de nuestros Tribunales que están relacionadas con los trabajadores al servicio del Estado, apuntando algunos problemas respecto de los trabajadores que prestan sus servicios en las instituciones descentralizadas, en esa absurda separación que se hace de la administración pública mexicana de Administración Pública Federal, Administración Pública Desconcentrada, cuando todo ello constituye una unidad. (28)

También haremos, aun cuando brevemente, comentarios sobre esas tesis jurisprudenciales. Por lo pronto, contemplamos cómo esas tesis se apartan del contenido eminentemente humano de la declaración constitucional de las garantías para los servidores públicos. Plasmadas en preceptos escritos, esas garantías surgieron de la consideración de que la relación de trabajo es independiente de la forma y persona a quien se preste. Esos ideales no existen en un mundo suprajurídico, sino que están cristalizados en la Ley Fundamental. Nos parece que algunos de esos fallos judiciales se alejan de la evolución doctrinaria y del pensamiento ideológico de nuestra época y no tienen presente la competencia de los tribunales de Trabajo y del tribunal burocrático y que la materia jurídica que esos organismos jurisdiccionales van a aplicar se encuentra en estado ígneo, naciente. El legislador la depositó en sus manos para que la convirtieran en Derecho puro, orgánico, esquematizado, y para hacer patente, una vez más, los ideales de justicia de nuestro pueblo.

Ante el espectro de una posible falta de tutela jurídica, surge esta cuestión: ¿qué tribunal es el competente para conocer de los conflictos entre la Federación y sus trabajadores de confianza, cuando la materia controvertida no se refiere a las garantías constitucionales que los tutelan, esto es, a los conflictos que no se relacionan con el salario y la seguridad social?

Con hondo detrimento de nuestro ideal de justicia, contemplamos la cuestión desde un punto de vista estrictamente de legislación positiva y concluimos que, de conformidad con la Fracción I del Artículo 104 constitucional y la Fracción VII del Artículo 43 de la Ley

27 Sebastián Soler, LA INTERPRETACION DE LA LEY, p. 168.

28 Andrés Serra Rojas, DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa Hnos., México, 1961, 2ª edición, p. 460.



Orgánica del Poder Judicial de la Federación, le corresponde conocer al Juzgado de Distrito en Materia Civil del Distrito Federal lo relativo a controversias entre la Federación y sus trabajadores de confianza, pues se trata de una prestación de servicios personales a cambio de una retribución y en virtud de un nombramiento, derivado de la aplicación de leyes federales (o de un contrato público de los organismos descentralizados), en la cual no es aplicable la Ley Federal del Trabajo (dada la exclusión expresa del Artículo 2º), ni aplicable al régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (dada la disposición expresa del Artículo 8º, que en estos casos sí es constitucional). Ante la situación de que se pudiera privar a esa relación jurídica de todo régimen legal (denegación de justicia), en interpretación analógica, que la Constitución permite para los asuntos civiles (Artículo 14 *in fine*), el Juzgado de Distrito en Materia Civil debe aplicar las disposiciones que rigen en materia contractual establecidas en el Código Civil, de acuerdo con las acciones que al efecto se dedujera. (Esperamos una reforma legislativa inmediata que resuelva con mejor criterio estos problemas.)

Inclusive siendo redundantes, volvemos a apuntar que del anterior tratamiento jurídico quedarían excluidos los problemas de los trabajadores de confianza, relacionados con el salario y la seguridad social. En relación con el derecho a pensión tanto de los trabajadores de confianza como de base, podemos hacer notar lo siguiente:

El Código Fiscal de la Federación anterior fue reformado, dándole competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de la materia de pensiones civiles, con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mejorándose la que establecía la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal.

La razón que se tuvo en cuenta para esa reforma fue que se estimó que el Código se circunscribe a créditos que deben ser pagados por el Gobierno Federal y que, por lo tanto, debía incluirse la competencia de esos asuntos al referido Tribunal.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la fracción VI del Artículo 22, conservó esa competencia.

No sin dudas aceptamos esa competencia; pero ya que el argumento de considerar las pensiones civiles como créditos en contra del Gobierno Federal y la aceptación, que ha tenido en la vida jurídica

esa competencia, así como las meritorias resoluciones que han sentado magníficos precedentes y otras razones de igual índole, nos obligan a pensar sobre la conveniencia de esa competencia jurisdiccional de la denominada parte técnica de la seguridad social: las pensiones.

La solución anterior es un poco forzada, pero es la única que hemos podido encontrar después de analizar la competencia de los diversos órganos judiciales. De esta suerte, tendríamos que concluir sobre este Capítulo:

- a) Existe constitucionalmente un Tribunal burocrático;
- b) La competencia de ese Tribunal burocrático, respecto a conflictos de los trabajadores de confianza, debe interpretarse con dos garantías sociales a que están tutelados constitucionalmente;
- c) Es absurdo que el Tribunal burocrático se declare incompetente en forma absoluta para los conflictos de los trabajadores de confianza, ya que debe conocer de los que se refieran a salario y seguridad social;
- e) Para los diferentes conflictos en materia de garantías sociales, señaladas en la Fracción XIV del Apartado B del 123 constitucional, deben conocer los Juzgados de Distrito;
- f) Igual tratamiento jurídico debe darse a los conflictos que surjan entre los empleados de confianza y los organismos descentralizados a que pertenezcan, que se encuentran enumerados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por otra parte, dentro de nuestros modestos conocimientos, proponemos las siguientes fórmulas de política legislativa:

**PRIMERO:** Reforma de la Constitución, dando acción a los empleados de confianza para reclamaciones distintas del salario y de la seguridad social, conservando la idea de que no son empleados de base. Asimismo, dándoles expresamente Tribunal competente.

**SEGUNDO:** Reducir al mínimo la enumeración de los empleados de confianza, ideal de los tiempos modernos, dada la capacidad y técnica que deben tener los servidores públicos.

**TERCERO:** Dictar, cuanto antes, una Ley de Servicio Civil para los empleados de confianza.

Es necesario realizar, incansablemente, en medio de la angustia de esta hora crítica, un ordenamiento jurídico acorde con un futuro mejor.

## RESOLUCIONES

### 1) Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

#### CONSIDERANDO:

que efectivamente el Decreto que modificó el Presupuesto de Egresos de la Nación, y con el cual fueron creadas por primera vez dentro del Catálogo de empleos del Gobierno Federal las plazas de Jefes y Empleados de Servicios Federales, y la Ley desde entonces las declaró de confianza;

Que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado A del Artículo 123 Constitucional, en su Artículo 5º, fracción II, establece claramente que son trabajadores de confianza todos los jefes y empleados de Servicios Federales y, considerando, que el Artículo 8º de la Ley en consulta ordena que quedan excluidos del régimen de la Ley los empleados de confianza, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sólo es competente para conocer de los conflictos que se susciten entre los trabajadores de base al servicio del Estado y éste. Con fundamento en las disposiciones legales invocadas y además en la Fracción I del Artículo 124 de la Ley en consulta interpretada a *contrario sensu*, este Tribunal se declara incompetente para seguir conociendo de este conflicto, dejando a salvo el derecho del trabajador para que lo ejercite en la forma y términos que mejor convenga a sus intereses. Regrésense a las partes los documentos que acompañaron con sus escritos de demanda y contestación. Notifíquese y hecho lo cual archívese este expediente como asunto totalmente concluido. Así interlocutoriamente juzgando lo sentenció y firmó el H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Doy Fe.

*C. Gustavo Gallardo Cuevas vs. Secretario del Trabajo y Previsión Social. Resuelto: 21 de enero de 1964.*

LA RESOLUCIÓN anterior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un ejemplo, como hay muchos. En él podemos apreciar la incorrecta aplicación e interpretación de la ley al declararse incompetente, ya que dicha declaración de incompetencia no analiza si las garantías violadas son aquellas que otorga la Fracción XIV del Apartado B del artículo 123 constitucional, sino que le bastó que fuera un trabajador de confianza para que se declarara incompetente, con lo cual

origina la aparente orfandad de los trabajadores de confianza al servicio del Estado. Esto no es más que resultado de una falsa interpretación de las leyes aplicables. A continuación transcribimos la Resolución dictada por el C. Juez Primero de Distrito en materia administrativa. En ella podemos apreciar que se confirma la interpretación y aplicación inconstitucional del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al ratificarse la resolución de incompetencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin analizar previamente si las garantías violadas son o no las señaladas en la Constitución, con lo cual se deja en estado de indefensión al promovente.

## **2) Del Juzgado Primero en Materia Administrativa del Distrito Federal**

### **C O N S I D E R A N D O :**

**PRIMERO.**—El acto reclamado es cierto en los términos del informe justificado rendido por la responsable.

**SEGUNDO.**—Son infundados los conceptos de violación expuestos por el quejoso. En efecto, el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional establece que: "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. . .". El artículo 8º del propio ordenamiento establece que: "Queden excluidos del régimen de esta Ley: los empleados de CONFIANZA. . ." Y el Artículo 124, Fracción I, de la Ley citada, establece que: "El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para: I.—Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre Titulares de una Dependencia y sus trabajadores. . .". En esas condiciones, si para los efectos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión y los trabajadores de base a su servicio y quedan excluidos de la propia ley los trabajadores de confianza, resulta evidente que la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos individuales entre Titulares de una Dependencia y sus trabajadores, se refiere exclusivamente a los trabajadores de base.

También el artículo 5º de la Ley en consulta, establece quiénes deben ser considerados como trabajadores de confianza, entre los cuales se cita a los conciliadores e inspectores de trabajo; y como precisamente lo que reclamó el hoy quejoso ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje fue su reposición en el puesto de inspector del trabajo, resulta la incompetencia de ese Tribunal para conocer del conflicto que se planteó.

No es óbice para considerarlo así, el hecho de que por un convenio entre el Titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el sindicato respectivo los inspectores de trabajo deberían ser considerados como trabajadores de base, porque el referido convenio no puede modificar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado decretada por el Congreso de la Unión.

De los razonamientos anteriores, se llega a la conclusión de que la resolución recurrida está dictada conforme derecho y, por lo mismo, no es violatorio de las garantías individuales que cita el quejoso, debiendo, en consecuencia, negarse la protección federal solicitada.

Por lo expuesto y con fundamento, además, en los artículos 76, 77, 78, y 155 de la Ley de Amparo, se resuelve:

**PRIMERO.**—La Justicia de la Unión no AMPARA NI PROTEGE A J. JESUS GARCIA DEL TORO contra la autoridad y por el acto a que expresamente se refiere el Resultando Primero de este Fallo.

**SEGUNDO.**—Notifíquese personalmente al quejoso.

Con lo que terminó la audiencia de la que se levanta la presente acta para constancia que firma el C. licenciado Manuel Rodríguez Soto, Juez Primero del Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal. Doy fe. GAH/ivg.

Lo que comunico a usted para su conocimiento y efectos legales procedentes, reiterándole mi atenta consideración.

*Exp. 233/64. Resuelto: 10 de abril de 1964.*

### **3) Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Su Incompetencia para Conocer de Conflictos de Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado**

#### **CONSIDERANDO:**

la circunstancia de que los empleados de confianza disfruten de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 123, Apartado B, Fracción XIV de la Constitución, no determina, en modo alguno,

que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sea competente para conocer de casos en que un trabajador de confianza impugna su baja definitiva. Además, el Artículo 124, Fracción I, de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, que establece que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia y sus trabajadores, se refiere, obviamente, a los trabajadores de base, porque los de confianza quedan excluidos del régimen de esa Ley (artículo 8º) y porque para los efectos del mismo ordenamiento la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones respectivas y los trabajadores de base a su servicio. (artículo 2º).

*REV. NUM. 9903/66. — PORFIRIO MENDEZ MORA. — Fallado: el día 6 de abril de 1967.—Por unanimidad de cinco votos. MTRO PONENTE: JORGE INARRITU.—Srio. Germán Aguilar Ortiz.*

En la Resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se incurrió en el error de hacer una afirmación tan absoluta como falsa al declarar: "...el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia y sus trabajadores". Se refiere obviamente, a los trabajadores de base, porque los de confianza quedan excluidos del régimen de esa Ley (Art. 8º)

Por lo visto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación olvidó que sobre una Ley Reglamentaria está la Constitución, y si ésta señala determinadas garantías para los empleados de confianza, aunque exista un artículo expreso en la Ley que la contraiga, no por eso puede omitirse la tutela de que gozan los trabajadores de confianza al servicio del Estado en cuanto a las medidas de protección al salario y los beneficios de seguridad social (Frac. XIV, Apartado B, Artículo 123 constitucional), que se encuentran reglamentadas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A continuación transcribimos una resolución del Grupo 14 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, ratificada por el Pleno de ese Tribunal.

#### **CONSIDERANDO:**

I.—Que la relación jurídica procesal es de orden público por cuan-

to concierne a las funciones propias de un órgano del Estado, por lo que su integración legal debe vigilarse desde la demanda, ya que, su puesta su característica de permanencia, es preciso fijarla con estricto apego a la Ley desde el inicio del procedimiento.

Esa relación jurídica procesal se configura con las partes litigantes y el juzgador. Respecto a éste, el Artículo 16 de la Constitución Federal establece como garantía individual que los mandamientos escritos válidos para poder molestar a un individuo en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, son los que emanan de autoridad competente, lo que quiere decir que el tercer elemento de una relación procesal debe ser un juzgador "competente".

De ahí la trascendencia de la competencia del juzgador, que obliga a estudiarla de oficio, pues el Artículo 433 de la Ley Federal del Trabajo faculta a la Junta para declararse incompetente, en cualquier estado del procedimiento, cuando advierta esa incompetencia respecto al conflicto que se le plantea.

II.—Lo anterior nos obliga a precisar conceptos sobre la competencia que en el presente asunto se atribuye a este Tribunal: La demanda cita como fundamentos de derecho los artículos 270 y 269 de la Ley Federal del Trabajo, el Artículo 40 del Reglamento Interno de la Lotería, y, "por exclusión el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado". Este último precepto no señala competencia, se concreta a excluir del régimen de la Ley citada a los empleados de confianza. El Artículo 40 del Reglamento de la Lotería tampoco se refiere ni podía referirse a la competencia de los Tribunales. Por último, los artículos 269 y 270 de la Ley Federal del Trabajo han sido citados erróneamente, ya que se refieren al capítulo de huelgas y es indudable que el ocurriente no promueve un conflicto de huelga a la Lotería Nacional.

No nos ilustra, pues, el pliego de demanda sobre la cuestión de competencia.

III.—La Constitución Federal de 1917 desprendió del Código Civil el capítulo relativo al Trabajo y determinó, al principio, que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberían expedir las leyes del Trabajo; posteriormente, el 6 de septiembre de 1929, esa facultad la atribuyó con exclusividad al Congreso de la Unión; pero al referirse a los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general, sobre todo contrato de

Trabajo, es indudable que consideraba la relación de trabajo como una función del orden económico: patrones y trabajadores que constituyen el sector económico de la nación. No quiso referirse al Estado cuyas funciones son más que todo sociales y políticas y nunca eminentemente económicas. Al utilizar los conceptos "capital y trabajo", "empresas", "patrones y trabajadores", etc., es claro que pensó regir las relaciones entre los dos principales factores de la producción, desentendiéndose de las relaciones entre el Estado y sus servidores.

Es así que el artículo 2º, de la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Artículo 123 constitucional, dispuso que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan. Lo que quiere decir que esa reglamentación es ajena a las relaciones del Estado con sus servidores, y que éstas relaciones aún no estaban reglamentadas.

IV.—Ahora bien, las Juntas de Conciliación y Arbitraje fueron creadas por el Artículo 123 de la Constitución para decidir los conflictos que surgieran entre el capital y el trabajo, y la Ley Federal del Trabajo, al reglamentar esa Fracción XX, atribuyó como facultades de las Juntas las de aplicar la Ley Federal del Trabajo.

Es decir, que mientras la Constitución creó las Juntas para decidir los conflictos que surgieran entre los dos factores de la producción, la Ley Federal del Trabajo circunscribió las facultades de esas Juntas a la aplicación de esa propia Ley, lo que quiere decir que el legislador se expresó con claridad excluyendo de su acción legislativa a las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, y para borrar toda duda, dijo en el artículo 2º de la Ley, que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por leyes posteriores.

Las últimas reformas constitucionales modificaron profundamente el Artículo 123, dividiéndolo en dos Apartados, el A y el B. El Apartado A comprendió la antigua redacción del artículo, aunque modificada, en tanto que el Apartado B abordaba, por primera vez en el Derecho Constitucional, las relaciones entre el Estado y sus servidores.

He ahí ratificado con claridad el criterio del legislador separando las relaciones entre patrones y trabajadores como factores de la producción y cuyas relaciones constituyen una verdadera función eminentemente económica, de las relaciones entre el Estado y sus servi-



dores, que mucho más que función económica es una función social y política.

Y lo mismo se hizo patente la separación de los Tribunales que aplican las leyes del Trabajo. En efecto, el Apartado A creó las Juntas de Conciliación y Arbitraje para aplicar la Ley Reglamentaria de ese Apartado, en tanto que el Apartado B creó el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para aplicar la legislación relativa a la materia de que trata ese mismo Apartado. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje son tribunales ajenos a las relaciones del Estado y sus servidores, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es ajeno a las relaciones entre los dos factores de la producción, o sea, entre patrones y obreros.

V.—Al reglamentarse el Apartado B del Artículo 123 constitucional, por medio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se abrogó el Estatuto Jurídico (artículo 2º Transitorio de la Ley), y por consecuencia quedó abolido todo lo que con anterioridad pudiera diferir de criterio con el sustentado por la mencionada Ley Reglamentaria. Nada quedó del pasado en lo que se refiere a los servidores del Estado, sus relaciones laborales quedaban regidas, exclusivamente, por el Apartado B del Artículo 123 constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

VI.—Por consecuencia, los problemas que se refieran a precisar si un trabajador es de base o de confianza, cuando sirve a un patrón considerado como factor de la producción, deberán resolverse de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo y por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en tanto que esos mismos problemas cuando afectan al Estado y sus servidores, deberán resolverse de acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Es así que a esta Junta Federal de Conciliación y Arbitraje no le compete inmiscuirse en los problemas laborales del Estado y sus trabajadores.

Precisamente en relación con los empleados de confianza, dice la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su ejecutoria del Amparo Directo 7664/59, de veinticinco de febrero de mil novecientos sesenta: *TRABAJADORES DEL ESTADO. EMPLEADOS DE CONFIANZA. COMPETENCIA PARA CONOCER DEL CONFLICTO PLANTEADO POR LOS.*—Si bien es cierto que los empleados de confianza no están comprendidos en el Estatuto de los

Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión por la disposición expresa contenida en el Artículo 5º del propio Estatuto (ahora es 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), tal circunstancia sólo revela la falta de acción del trabajador para demandar la reinstalación en un puesto de confianza, mas no que el Tribunal de Arbitraje (ahora es Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje) carezca de competencia para conocer del conflicto, toda vez que a dicho Tribunal corresponde resolver en cada caso que se le plantea, si son o no aplicables las disposiciones del Estatuto Jurídico.

VII.—Se preguntará que por qué hablamos en general de los servidores del Estado en el caso concreto de la demanda que se estudia, y contestamos que por que los trabajadores al servicio de la Lotería Nacional han sido incorporados al régimen jurídico de los trabajadores del Estado. En efecto, el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional, dice textualmente en lo conducente: "Artículo 1º—La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las Dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales; 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... ", etc.

Por consecuencia, los trabajadores de esas instituciones encajan en el texto del artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo, que los excluye de la protección de esa misma Ley, y les coloca en la misma situación jurídica que los trabajadores al servicio del Estado.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 2º, 334, Fracción IV, 433 y 438, Fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, se acuerda: Esta Junta se declara incompetente para conocer del presente conflicto individual, por cuyo concepto deberá remitirse el expediente, para su resolución definitiva, al Pleno de este Tribunal. En caso de confirmación por el Pleno, remítase el expediente a un Juzgado de Distrito en Materia Civil, de esta ciudad.

Notifiquese. Lo proveyó el H. Grupo Especial Número Nueve de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

*Antonio Escandón Bravo vs. Lotería Nacional, Exp. 1038/65, Grupo 14.*

A la Resolución anterior le podemos hacer los siguientes comentarios:

1. Efectivamente, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es incompetente para conocer de los conflictos que surjan entre el Estado y sus servidores, o a la inversa: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es incompetente para conocer de los conflictos de los trabajadores particulares; pero en una Resolución de incompetencia, como en este caso, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje no debió determinar la competencia de otro Tribunal, sin ningún razonamiento, remitiendo la competencia de los conflictos burocráticos de los empleados de confianza a un Juzgado de Distrito en Materia Civil.

2. No debió haber interpretado la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que la Junta en cuestión no es Tribunal con funciones de intérprete de todas las leyes, sino las de su materia. Lo anterior lo hizo al prejuzgar sobre los derechos de un trabajador de confianza y afirmar que, de acuerdo con el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quedan excluidos del régimen de ese ordenamiento, sin haber agregado, en todo caso, que constitucionalmente los trabajadores de confianza del Estado tienen dos garantías: la protección al salario y los beneficios de la seguridad social.

3. En la Resolución falta el fundamento jurídico para establecer la competencia de los Juzgados de Distrito en Materia Civil para conocer de los conflictos que se susciten entre los empleados de confianza y el Estado.

4. Ya asentamos que los conflictos que no se refieran a las garantías sociales de la fracción XIV constitucional, cuando se contraen a empleados de confianza del Estado, son competencia de los Juzgados de Distrito en Materia Civil. Ello no quiere decir que se generalice de tal modo que todos los conflictos entre esos empleados de confianza y el Estado deba conocerlos un Juzgado de Distrito.

5. El fallo se contradice al excluir al tribunal burocrático de conocer de los conflictos entre los empleados de confianza y el Estado (señalando la competencia del Juzgado de Distrito en Materia Civil) y citar una ejecutoria en donde se señala que a ese tribunal burocrático le corresponde resolver, en cada caso que se le plantee, si son o no aplicables las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Finalmente, a continuación transcribimos una Resolución del Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y otra de la H. Cuarta Sala de ese alto Tribunal, por la trascendencia de sus considerandos, en los que lamentablemente —en el primero— no se resuelve el fondo de la cuestión en virtud del desistimiento de la parte actora y —en el segundo— confirma nuestro criterio en el sentido de que, tratándose de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, es competente el Tribunal burocrático.

**Vistos y resultando:**

**PRIMERO.**—Por escrito de trece de noviembre de mil novecientos sesenta y cinco, Antonio Escandón Bravo demandó, ante el C. Presidente de la H. Junta de Conciliación y Arbitraje de esta ciudad, a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, las siguientes prestaciones: a) el pago de la cantidad de treinta y cuatro mil seiscientos tres pesos, veinte centavos, por concepto de indemnización constitucional de tres meses de salario, a razón de trescientos ochenta y cuatro pesos cuarenta y ocho centavos diarios, por la renuncia que en forma autoritaria, dice, se le obligó a presentar; y b) el pago de ciento sesenta y siete mil seiscientos treinta y tres pesos, veintiocho centavos, importe del salario diario durante cuatrocientos treinta y seis días que le corresponden a su antigüedad de veintiún años, nueve meses y quince días. Expresó que entró a prestar sus servicios a la Lotería Nacional el primero de enero de mil novecientos cuarenta y cuatro y que por riguroso escalafón llegó a ocupar el puesto de Subjefe del Departamento "A" del Departamento de Personal y Servicios Generales, de la misma institución; que con motivo de la designación de nuevo Gerente General de la misma se le pidió, el quince de octubre próximo pasado, su renuncia "por fórmula", al igual que lo harían los demás empleados de la institución, habiéndolo hecho así, haciendo constar que la misma le había sido pedida; que recibió con sorpresa la comunicación de que dicha renuncia le había sido aceptada en forma efectiva. Señaló las diversas percepciones que integran su salario, que estima en la cantidad mensual de once mil quinientos treinta y cuatro pesos, cincuenta centavos, y con motivo de tener una antigüedad de veintiún años, nueve meses y quince días, deben de tomarse en cuenta noventa días de indemnización más cuatrocientos treinta y seis días correspondientes a veinte días por cada año de antigüedad,

resultando, en consecuencia, una percepción diaria de trescientos ochenta y cuatro pesos, cuarenta y ocho centavos, que multiplicados por quinientos veintiséis días hacen un total de doscientos dos mil doscientos treinta y seis pesos, con cuarenta y ocho centavos. Que en los términos del Artículo 40 del Reglamento Interno de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, cuando un empleado de confianza es separado sin motivo justificado o renuncia en forma espontánea, será indemnizado con el importe de tres meses de salario y de veinte días por cada año de servicios prestados a la institución; en virtud de la renuncia que le fue pedida y que presentó, puede considerarse que se equipara a una renuncia espontánea, por lo que tiene el derecho de ejercitar la acción que intenta. Señaló los artículos de la Ley Federal del Trabajo y 40 del Reglamento Interno de la Lotería Nacional que estimó aplicables al caso.

SEGUNDO.—En escrito de dieciséis de noviembre de mil novecientos sesenta y cinco, el propio actor Antonio Escandón Bravo presentó un escrito al mismo Presidente de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, aclarando que la demanda la dirige a la H. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que es a la que corresponde conocer de la misma por ser la demandada un organismo oficial, pidiendo que se remita dicha demanda a la referida Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

TERCERO.—La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Grupo Especial Número Nueve, en acuerdo de siete de diciembre de mil novecientos sesenta y cinco, se declaró incompetente para conocer del conflicto laboral, ordenando remitir el expediente al Juzgado Primero de Distrito del Distrito Federal en Materia Civil, en la inteligencia de que el acuerdo pleno, celebrado en la misma fecha, resolvió en definitiva aprobar la incompetencia acordada por el Grupo Especial Número Nueve.

CUARTO.—El C. Juez Primero de Distrito del Distrito Federal en Materia Civil, por resolución de diecisiete de marzo del presente año, se declaró a su vez incompetente para conocer de la demanda laboral de que se trata, y ordenó la remisión de las actuaciones a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para la resolución definitiva de la competencia.

QUINTO.—Terminada la tramitación de este expediente, es de dictarse la resolución que proceda.

## CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolver esta cuestión de competencia, de acuerdo con los artículos 106 de la Constitución Federal de la República, 11 fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 438 fracción IV, inciso d) de la Ley Federal del Trabajo.

SEGUNDO.—La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje funda su incompetencia para conocer del asunto de que se trata, en forma sintética, manifestando que la Constitución Federal de mil novecientos diecisiete desprendió del Código Civil el capítulo relativo al trabajo, determinando que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberían de expedir las leyes laborales, y que, posteriormente, el seis de septiembre de mil novecientos veintinueve, esa facultad legislativa le fue atribuida en forma exclusiva al Congreso de la Unión. Que al referirse la reforma a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y, de una manera general, a todo contrato de trabajo, se estimó que la relación laboral tenía un contenido de orden económico, del cual debe excluirse al Estado, cuyas funciones son sociales y políticas y nunca eminentemente económicas; que por tanto, al emplearse los conceptos "capital y trabajo", "empresa", "patrones y trabajadores", etc., se tomó en cuenta solamente la regulación de las relaciones existentes entre los factores de la producción, desentendiéndose de las relaciones entre el Estado y sus servidores, las que quedarían regidas por las leyes del servicio civil que se expidieren, lo que indica claramente que tal reglamentación es ajena a las relaciones del Estado con sus servidores, y que tales relaciones aún no estaban reglamentadas, lo que se dispuso en el Artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo, Reglamentaria del Artículo 123 constitucional. Que las Juntas de Conciliación y Arbitraje fueron creadas por el Artículo 123 de la Constitución para resolver las controversias que surgieran entre el capital y el trabajo, según se establece en su Fracción XX, la que a su vez fue reglamentada por la Ley Federal del Trabajo, la que señaló como facultades de las Juntas de Conciliación y Arbitraje aplicar las disposiciones de la mencionada Ley Federal del Trabajo, esto es, que en tanto la Constitución creó las Juntas mencionadas para decidir los conflictos que surgieran entre los dos factores de la producción, la Ley Federal del Trabajo circunscribió las facultades de las Juntas a la aplicación de la propia Ley, lo que

indica el propósito del legislador de excluir de sus dispositivos las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, lo que confirma el texto del Artículo 2º de la citada Ley Federal del Trabajo al ordenar que esas relaciones quedarían reguladas por las leyes del servicio civil que se expidieren.

Que las últimas reformas hechas al Artículo 123 constitucional, lo dividieron en dos diferentes apartados; el apartado A conservó su antigua redacción en términos generales, y el apartado B abordó por primera vez las relaciones del Estado con sus servidores, y que tal separación tiene una clara consecuencia respecto a los tribunales que aplican las leyes del trabajo, pues en tanto el apartado A instituyó las Juntas de Conciliación y Arbitraje para aplicar la Ley Reglamentaria de ese propio Apartado, el Apartado B creó el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para aplicar la legislación reguladora de las relaciones entre el Estado y sus servidores, siendo por ello que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son tribunales ajenos a dichas relaciones, así como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es ajeno a las relaciones nacidas entre los factores de la producción. Que al reglamentarse el Apartado B del Artículo 123 de la Constitución mediante la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la que abrogó el Estatuto Jurídico, las relaciones entre el Estado y sus servidores quedaron exclusivamente regidas por el citado Apartado B del Artículo 123 de la Constitución y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero ello ceñido a los trabajadores de base, ya que los de confianza quedaron expresamente excluidos del régimen de esa Ley, según lo dispone en su Artículo 8º, lo que indica que los empleados de confianza quedaron en la misma situación que antes de toda legislación laboral especial.

TERCERO.—El C. Juez Primero de Distrito del Distrito Federal en Materia Civil, considera infundadas las argumentaciones de la Junta para declararse incompetente, concretamente, por las siguientes razones: porque es ocioso para los fines de esclarecer la situación examinada si a quienes laboran en la Lotería Nacional debe llamárseles empleados de base, de confianza o de otra terminología, porque lo cierto es que todos están ligados a la Lotería por un contrato que tiene por objeto la prestación de sus servicios a cambio del pago de una retribución o salario, lo que se confirma en el artículo 5º, inciso V, fracción d) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Re-

glamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional, por lo que los empleados de esa institución están ligados por una relación jurídica de naturaleza contractual de trabajo, sin que obste que la institución extienda nombramiento a sus empleados y no celebre con ellos propiamente un contrato de trabajo característico, ya que esto no lo priva de su verdadera naturaleza, porque legal o doctrinariamente sigue siendo un contrato de trabajo, lo que se comprueba remitiéndose al Artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado mencionada. Que la reclamación planteada por el actor contra la Lotería Nacional debe tramitarse y resolverse mediante la aplicación de la Ley Federal del Trabajo, a pesar de que el Artículo 2º de este ordenamiento excluye de su régimen a los trabajadores del Estado, porque las relaciones obrero-patronales se rigen por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Artículo 123 constitucional, y las relaciones de la Lotería Nacional con sus servidores son de carácter obrero-patronal en atención a mediar entre esas partes un contrato para la prestación de servicios personales a cambio de una retribución o salario. Que es inadmisibles que ninguna ley, bien sea la Federal de Trabajo o la Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pueda ser aplicada contrariando preceptos de la Constitución, ya sea en su texto expreso o en su interpretación jurídica, porque ello implicaría violación al orden jerárquico prevenido por el Artículo 123 de la misma Constitución; que las relaciones obrero-patronales se regirán por leyes civiles solamente cuando las específicas del trabajo presenten alguna o la aplicación de aquellas no contravenga preceptos laborales. El Artículo 2605 del Código Civil vigente autolimita su campo de aplicación excluyendo de su régimen la materia laboral y regula exclusivamente las relaciones nacidas de contratos sobre servicio doméstico, servicio personal, servicio a precio alzado, en el cual pone su trabajo el operario, y contrato de aprendizaje, y se aprecia fácilmente que el Código Civil no comprende la relación que media entre la Lotería Nacional y sus trabajadores. Que el Código de mil novecientos veintiocho, actualmente en vigor, comenzó a regir el primero de octubre de mil novecientos treinta y dos y la Ley Federal del Trabajo, a su vez, fue promulgada el dieciocho de agosto de mil novecientos treinta y uno y la Ley Federal del Trabajo, a su vez, fue promulgada el dieciocho de agosto de mil novecientos treinta y uno, esto es, la Ley Laboral estuvo vigente más de un año antes del Código



Civil, por lo cual la supletoriedad señalada en el Artículo 2602 del propio Código Civil ni tiene ni pudo tener aplicación alguna por simple razón cronológica. Que si se pretende que a las controversias habidas entre la Lotería Nacional y sus empleados de confianza no les son aplicables las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, ni las de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional, habría que concluir que tales relaciones carecen de régimen legal que permita resolver las controversias que eventualmente de ellas puedan derivarse, lo que es absurdo y equivaldría a una denegación de justicia; que con un simple argumento de analogía se ve que la Ley Federal del Trabajo es la que tendrá que aplicarse para zanjar la oposición de derechos. Que siendo de naturaleza obrero-patronal las relaciones que se crean entre la Lotería Nacional y sus servidores, la autoridad jurisdiccional competente para resolver las controversias habidas entre esas partes, debe ser la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por aplicación de las fracciones XX y XXXI del Artículo 123 constitucional, así como del Artículo 359, Fracción XI, de la Ley Federal del Trabajo. Que además, el Juzgado de Distrito en Materia Civil queda impedido legalmente para conocer de la demanda de que se trata, porque dicha controversia queda fuera de los casos señalados por el Artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con los artículos 14 y 19 del Código Federal de Procedimientos Civiles. Que por todos los razonamientos anteriores se declina la competencia propuesta por el Grupo Especial Número Nueve de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, ratificada por acuerdo pleno del mismo Tribunal.

CUARTO.—Obra agregado al expediente de competencia formado en esta Suprema Corte de Justicia el escrito presentado el catorce de octubre del presente año, firmado por el licenciado Francisco García Jimeno, mandatario general para Pleitos y Cobranzas de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, personalidad que acredita mediante copia certificada notarialmente, al que acompañó un escrito firmado por el actor en el juicio laboral materia de esta competencia, Antonio Escandón Bravo, dirigido a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o al órgano jurisdiccional en cuyo favor se dirima la competencia planteada en este asunto, por medio del cual dicha persona, por convenir a sus intereses y a su exclusivo perjuicio, se desiste de

la acción intentada y de todas y cada una de las prestaciones reclamadas en contra de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, en virtud de que le han sido cubiertas también todas y cada una de las prestaciones contenidas en su demanda; en consecuencia, debe resolverse en el sentido de que se tiene por admitido dicho escrito y sus anexos, teniéndose por desistido al actor Antonio Escandón Bravo a su perjuicio de la acción intentada en contra de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y, consecuentemente, debe declararse sin materia la presente contienda competencial.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

UNICO.—Se declara sin materia la contienda competencial entre el C. Juez Primero de Distrito del Distrito Federal en Materia Civil y el Grupo Especial Número Nueve de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para no conocer del juicio laboral promovido por Antonio Escandón Bravo en contra de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública. En consecuencia, con testimonio de esta resolución, devuélvaseles a dichas autoridades los expedientes de inhibitoria y del juicio laboral, respectivamente.

Notifíquese, publíquese y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así, por unanimidad de diecisiete votos, lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los CC. Ministros supernumerarios Alberto González Blanco y Raúl Castellano Jiménez integraron el Tribunal Pleno, en los términos de la parte final del artículo 2º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por estar substituyendo, respectivamente, a los CC. Ministros numerarios Agustín Mercado Alarcón y Alfonso Guzmán Neyra. Firman los CC. Presidente y Ministros que intervinieron con el C. Secretario General de Acuerdos que da fe. PRESIDENTE: Agapito Pozo. MINISTROS: Jorge Iñárritu. Mario G. Rebolledo. Manuel Rivera Silva. Octavio Mendoza González. Rafael Rojina Villegas. José Rivera Pérez Campos. Enrique Martínez Ulloa. José Castro Estrada. Mariano Azuela. José Luis Gutiérrez Gutiérrez. Adalberto Padilla Ascencio. Manuel Yáñez Ruiz. Pedro Guerrero Martínez. Angel Carvajal. Alberto González Blanco. Raúl Castellano Jiménez. Secretario General de Acuerdos Raúl Cuevas. Rúbricas.

Es copia fiel sacada de su original que obra en el tomo al principio mencionado, y se expide para los efectos legales correspondientes.

## **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.**—La existencia del acto reclamado quedó acreditada con el laudo combatido y el expediente laboral que remitió la autoridad responsable.

**SEGUNDO.**—El quejoso expresa el siguiente único concepto de violación: "La autoridad responsable al entrar al estudio de la excepción de incompetencia interpuesta por la parte demandada; en el considerando 3º, hace una serie de apreciaciones tendientes a favorecer dicha excepción en virtud de que las pruebas en las que funda dicha excepción no vienen a comprobar fehacientemente que el suscrito fuera un empleado de confianza y no de base; al estudiar la prueba documental que obra a fojas 26 de Autos suscrita por el Lic. Héctor Pérez Gallardo, en su calidad de Jefe de la Oficina Central Calificadora de Infracciones de la Dirección General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal, se extralimita en el valor de dicha prueba sin tomar en consideración que el puesto que venía desempeñando desde seis años atrás se encontraba catalogado como de Oficial 'F', estando dicha plaza dentro de las consideradas como base dentro del escalafón de los trabajadores del Departamento del Distrito Federal.

**TERCERO.**—El anterior concepto de violación se considera fundado aun cuando no por los razonamientos expresados por el quejoso, por lo que supliendo la deficiencia de la queja en los términos del Artículo 76 de la Ley de Amparo, la concesión del amparo debe apoyarse en los razonamientos siguientes: el Artículo 123 constitucional comprende actualmente la reglamentación del trabajo, por una parte entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos que prestan servicios a un patrón determinado y, por la otra los trabajadores al servicio del Estado, distinguiendo entre éstos los que son de base y los que serán considerados de confianza; de tal manera que todos los trabajadores, cualquiera que sea el servicio que presten quedan amparados en caso de conflictos de trabajo en general. Por otra parte, el Artículo 123 constitucional en su índice B, relativo a la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores establece en la fracción XII y respecto a la jurisdicción burocrática, que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales que surjan entre una dependencia burocrática y los empleados de la misma, serán sometidos al Tribunal

**Federal de Conciliación y Arbitraje; en la Fracción XIV relacionada con los empleados de confianza se dice que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y se agrega que las personas que los desempeñan disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social. Ahora bien, como se ha expresado en los párrafos anteriores, la Constitución establece que cualquier conflicto individual debe ser sometido al Tribunal señalado como responsable en este juicio de garantías, pero no excluye a los servidores de confianza, por lo que ha de entenderse que cualquier conflicto que surja entre el Gobierno del Distrito Federal y un empleado de confianza del mismo, es de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pues la propia Constitución estatuye que estos empleados gozarán de iguales beneficios en cuanto a las medidas de protección al salario y aquellos aspectos de la seguridad social que de cualquier manera han de extenderse hasta ellos; así es que si se está dentro de la posibilidad de que tratándose de estas materias puedan surgir conflictos entre los Poderes de la Unión y sus servidores, precisa considerar que estos conflictos tendrán que ser necesariamente un órgano jurisdiccional idóneo el que deba conocer de ellos y dicte la resolución que estime procedente, siendo indudable que tal órgano no pueda ser otro que el expresado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dado que en la mente del legislador constituyente ha estado la idea de reducir las facultades decisorias de las Juntas de Conciliación y Arbitraje a las controversias que puedan surgir entre particulares, esto es, entre trabajadores individuales y sus patrones respectivos, entre sindicatos y empresas o entre agrupaciones sindicales mismas, sin intervenir en lo absoluto en los conflictos que se presenten entre el Estado y sus propios trabajadores, sean éstos de cualquier calidad y categoría, dejando el conocimiento de tales conflictos en forma exclusiva al multicitado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; y no puede ser de otro modo, porque de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8º, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo que en esta disposición se expresa es que los empleados de confianza y las demás personas que se indican en el propio artículo quedan excluidos del régimen de dicha Ley, pero sin que ello entrañe que, como se ha dicho antes, cualquier conflicto que surja entre dichos empleados y el Estado no pueda ser de la competencia del Tribunal, pues mientras tratán-**

dose de las demás personas que se mencionan en el artículo 8º, existen estatutos especiales que reglamentan la jurisdicción de autoridades establecidas para conocer los problemas legales que se susciten, resultaría que los empleados de confianza carecerían de protección al no poder acudir a la jurisdicción del Tribunal creado expresamente para derimir las cuestiones legales que por su parte promovieren en casos como el presente, en el que estiman violados sus derechos. Así es que no importa que la Ley Reglamentaria haya establecido que tales servidores a la nación quedan excluidos del régimen de la misma, pues por su propia calidad de Ley Reglamentaria del inciso B del Artículo 123 constitucional no puede suponersele contrariando disposiciones de la Ley Fundamental, por lo tanto, precisa entender que lo que con tan desafortunada redacción quiso expresarse fue que, en lo que toca a los beneficios otorgados a todos los empleados en general, los trabajadores de confianza no podrán disfrutar de ellos; esto es, no podrán agruparse en sindicatos, no tendrán asignadas jornadas fijas, podrán utilizarse sus servicios en cualquier tiempo; su remuneración podrá ser a cargo de partidas especiales; tendrán distintas obligaciones, etc., sin que ello implique que no habrá Tribunal que conozca de sus conflictos en caso de que éstos se presenten, porque si están excluidos, por la naturaleza de sus funciones, del régimen jurisdiccional de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y la vía de amparo es para el caso extremo de violaciones constitucionales, no podría entenderse entonces que la propia Constitución señale en la citada Fracción XIV del inciso B del Artículo 123 que tales servidores, de cualquier modo, disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, dando a entender también, relacionando esta disposición con la Fracción XII, que en caso de violaciones a estos derechos otorgados a ellos, los conflictos respectivos deberán ser sometidos al Tribunal señalado en este juicio como responsable. Con apoyo en estos argumentos procede conceder al quejoso la protección de la Justicia Federal para el efecto de que la autoridad responsable deje insubsistente el laudo que pronunció y dicte uno nuevo, en el que, estimándose competente para conocer de la demanda presentada en contra del jefe del Departamento del Distrito Federal, estudie el fondo del conflicto y resuelva con relación a la acción intentada y las excepciones opuestas, examinando las pruebas ofrecidas por ambas partes, lo que proceda.

Por lo expuesto y con apoyo además de los preceptos legales invocados en los artículos 103 fracción I y 107 fracciones II, III inciso a) y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 27 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 45, 158, 182 y 190 de la Ley de Amparo y demás relativos de los ordenamientos citados se resuelve:

**UNICO.**—La Justicia de la Unión ampara y protege a Carlos Barrera Ruiz contra los actos que reclama del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los cuales hace consistir en el laudo que pronunció la mencionada autoridad con fecha diecisiete de febrero de mil novecientos sesenta y cinco en el expediente arbitral número 493/63 formado con motivo de la demanda interpuesta por el quejoso en contra del jefe del Departamento del Distrito Federal. El amparo se concede para el efecto que se precisa en la parte final del considerando tercero de esta ejecutoria.

Notifíquese, publíquese con testimonio de esta Resolución, devuélvanse los autos a la autoridad responsable y en su oportunidad archívese el expediente.

Así, y por unanimidad de cinco votos, lo resolvió la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, habiendo sido relator el Mtro. Lic. Angel Carvajal. Firman el Presidente y Ministros que la integran con el Secretario que autoriza.

*Resolución de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada en el amparo directo N° 3208/65/2°. Carlos Barrera Ruiz. Fallado el 9 de mayo de 1966.*

# Proposiciones

1. Que la legislación mexicana mantenga una unidad conceptual de las instituciones jurídicas relativas a los trabajadores al servicio del Estado, tomando en cuenta que existen conceptos con sustantividad propia por encima de aquel campo del Derecho en que son aplicados. La unificación evitará confusiones que tanto daño han causado a la doctrina en la práctica, a la jurisprudencia y a la ley. Pueden destacarse aspectos peculiares, pero nunca transformar una institución.

2. La Fracción XIV del Apartado B del Artículo 123 constitucional debe contener otras garantías sociales para quedar en los siguientes términos: "La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario; gozarán de los beneficios de la seguridad social; tendrán derecho a vacaciones, descanso semanal, estímulos y recompensas por sus méritos. Los conflictos que por estas materias se susciten serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a que se refiere la Fracción XII de este Apartado, con excepción de las resoluciones en materia de pensiones civiles con cargo al Erario o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que serán de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación."



3. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado deberá reformarse en los siguientes preceptos:

a) Artículo 8º, que quedará en los siguientes términos: "Quedan excluidos del régimen de esta ley: los miembros del Ejército y Armada Nacionales, con excepción del personal civil del Departamento de la Industria Militar, 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 estén sujetos a pago de honorarios. Será aplicable esta ley a los empleados de confianza de las dependencias, instituciones y organismos a que se refiere el Artículo 1º de este ordenamiento, únicamente en lo relativo a las medidas de protección del salario, de los beneficios de la seguridad social, vacaciones, descanso semanal (de los beneficios de la seguridad social), estímulos y recompensas por méritos."

b) Fracción I del Artículo 124, en la forma que a continuación se expresa: "Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia, institución u organismo a que se refiere el artículo 1º de esta Ley y sus trabajadores. únicamente será competente para conocer de los conflictos de los trabajadores de confianza relacionados con las garantías sociales que les concede la Fracción XIV del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la inteligencia de que las resoluciones definitivas que se dicten en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado serán de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación."

4. Adicionar el Artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con la siguiente fracción: "VIII.—De los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias, instituciones u organismos a que se refiere la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus empleados de confianza, acerca de los asuntos que no sean expresamente de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o del Tribunal Fiscal de la Federación".

5. Deberá expedirse una Ley del Servicio Civil para los Empleados de Confianza al Servicio de la Administración Pública Mexicana, que señale los derechos, las obligaciones, las acciones y la jurisdicción de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, tomando en cuenta los postulados de justicia asentados en la Constitución, las proposiciones y observaciones hechas a través de este trabajo, las posibilidades presupuestarias y los factores reales de la relación laboral del Estado con sus trabajadores de confianza. Esta será, sin duda, la solución definitiva a los problemas planteados.