

539  
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

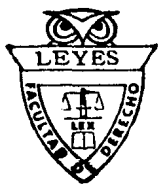
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA : JUAN MANUEL MARTINEZ UTRILLA



CIUDAD UNIVERSITARIA

MARZO DE 1992

FALLA DE ORIGEN



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

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

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

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

## INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION .....	1
 <u>C A P I T U L O   I</u>  	
LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA	
1.- DEFINICION DE TRABAJADOR.....	4
2.- EL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.....	15
A) Antecedentes.....	17
B) Ley Federal del Trabajo de 1931.....	18
C) Ley Federal del Trabajo de 1970.....	21
3.- EL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO..	31
A) El Estatuto Cardenista de 1938.....	32
B) Estatuto de 1941.....	35
C) Ley Federal de los Trabajadores al Servi- cio del Estado.....	36
4.- LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN LA LEY RE- GLAMENTARIA DE LA FRACCION XIII BIS DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL..	45
A) Diversos reglamentos de los empleados bancarios.....	45
B) Inconstitucionalidad del Reglamento Ban- cario.....	49
C) El Trabajador Bancario de Confianza.....	50

C A P I T U L O I I

ESTABLECIMIENTO DE LA RELACION DE TRABAJO BUROCRATICO	56
1.- EL CONTRATO DE TRABAJO.....	
A) Naturaleza del Contrato de Trabajo.....	56
B) Definición.....	60
C) Elementos.....	61
D) Contenido.....	64
E) Duración.....	65
F) Suspensión.....	66
G) Rescisión.....	69
H) Terminación.....	70
2.- LA RELACION DE TRABAJO.....	73
A) Consideraciones doctrinales.....	74
B) La relación de Trabajo en la Ley Federal del Trabajo de 1970.....	77
3.- EL NOMBRAMIENTO.....	83
A) Naturaleza jurídica.....	83
B) Concepto.....	87

C A P I T U L O I I I

NORMAS LABORALES APLICABLES A LOS TRABAJADORES  
AL SERVICIO DEL ESTADO

1.- LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE LOS.. EMPLEADOS BUROCRATICOS.....	93
2.- SU APLICACION A LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA	98

C A P I T U L O    I V**CONDICIONES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA  
AL SERVICIO DEL ESTADO**

<b>1.- LA ESTABILIDAD.....</b>	<b>118</b>
<b>A) Generalidades.....</b>	<b>118</b>
<b>B) La estabilidad o inamovilidad del traba-         jador público.....</b>	<b>122</b>
<b>2.- LA PREVISION Y SEGURIDAD SOCIALES.....</b>	<b>127</b>
<b>A) La seguridad social de los trabajadores         públicos.....</b>	<b>128</b>
<b>3.- MEDIOS DE DEFENSA DE SUS DERECHOS.....</b>	<b>133</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>137</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>140</b>

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

El Derecho del Trabajo surge como una imperiosa necesidad de proteger a la clase más desprotegida que es la trabajadora, la cual entrega su energía física y mental a favor de una clase ponderante que es el patrón. Estos privilegios poco a poco se han venido extendiendo a todos los individuos que realizan actividades tendentes a producir bienes y servicios, es decir a toda la población.

Entre ellos encontramos al sector público que está formado por un conjunto de individuos que coadyuvan al ser del Estado a cumplir sus fines, metas y propósitos en beneficio de la colectividad. A este grupo de personas físicas, y la relación jurídica que nace cuando ellas prestan un servicio personal al Estado así como la calidad de este último cuando lo recibe, han sido objeto de contradictorias opiniones por parte de la doctrina y la legislación. También se ha deliberado acerca de las relaciones entre ambas, ya que por un lado se ha dicho que son de carácter administrativo y por otro que son laborales y, en consecuencia, se ha reflexionado en debatir la idea si el Estado es patrón.

Toda esa diversidad de opiniones quedaron resumidas en una sola, cuando fue promulgada la llamada Declaración de los Derechos Sociales, que fue obra del Constituyente de 1917. En ésta se expiden estatutos jurídicos donde queda plenamente establecido que los prestadores de servicios al Estado si son trabajadores, que la relación jurídica entre ellos es netamente laboral y que el Estado, efectivamente es patrón. Asimismo, quedó asentado que esos trabajadores serán objeto de protección por parte del Derecho del Trabajo y que deberán disfrutar de los derechos y prerrogativas que esos ordenamientos concedan.

Pero a pesar de esas consideraciones, nos encontramos con que no todos los trabajadores públicos gozan de esos beneficios; luego entonces, la ley que regula las condiciones generales de trabajo entre el Estado y sus servidores divide en tres grados o categorías a esas clases laborantes de acuerdo con las funciones que realizan y, debido a esas mismas funciones, la propia ley emite su criterio para privarlos de los derechos que esta concede a todos los trabajadores en general. Entre esos grados encontramos a los altos funcionarios, funcionarios y empleados públicos. Actualmente la ley ha reducido la denominación a trabajadores de base y trabajadores de confianza, siendo estos últimos los que han quedado al margen de su protección, privándolos de sus derechos sin fundamento alguno, ya que nuestra Carta Magna no hace distinciones entre la clase trabajadora.

## **I. LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.-**



1).- DEFINICION DE TRABAJADOR.

A través de la historia ha quedado demostrado que el hombre es el único ser viviente sobre la Tierra con la capacidad para realizar actividades destinadas a producir bienes.

En este sentido el Profesor Néstor de Buen nos dice: "La historia del trabajo es, sin duda alguna, la historia del hombre. No podemos concebir que el hombre pueda haber vivido en algún momento sin trabajar." "1"

Pero estos dos conceptos, trabajo y trabajador no existieron en la antigüedad, ya que apenas se gestaron en los últimos años del siglo pasado. En consecuencia y a través de diferentes épocas se les consideró de distinta manera. Veamos al respecto: En la edad Antigua, desde el origen del hombre, según los estudiosos de la historia, el ser humano ya era un verdadero trabajador, porque creaba sus propios utensilios para dedicarse a la pesca y a la caza, mientras que la mujer realizaba las actividades manuales y la agricultura. Asimismo, cuando se establecía en un lugar determinado se dedicaba a la guerra y fabricaba sus propias armas. "2"

-----  
1 DE BUEN NESTOR. Derecho del Trabajo. TOMO I. Quinta Edición. Porrúa. S.A. México, 1984, p. 17.

2 Cfr. KAHLER, ERICK. Historia Universal del Hombre. Traducida del inglés por Javier Márquez. Quinta Reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1973.. p. 36.

Al paso del tiempo, el ser humano no podía continuar en ese estado de salvajismo, hubo que evolucionar y al hacerlo surgen las grandes civilizaciones, y es en la Edad Media cuando aparece una clase social trabajadora denominada y compuesta por los siervos.

Por último, hemos de referirnos a la época en la que el hombre trabajador se ha encontrado más desprotegido y es cuando aparece, y la cual conocemos como esclavitud. Hemos querido comentar esta etapa del hombre trabajador al final de los antecedentes ya que esta época sirvió para recapacitar y para reconsiderar al ser humano como persona, ya que únicamente se le tomaba en cuenta como un ser dedicado a producir bienes.

La definición de esclavo la mencionamos a continuación:

"Esclavo, va adj. y s. (del lat. *esclavus*, esclavo). Persona que está bajo la dependencia absoluta de otra que lo ha comprado." (3)

El esclavo nació de la guerra entre los pueblos primitivos:

-----  
 3 GARCIA-PELAYO Y GROSS, RAMON. Pequeño Larousse Ilustrado. Décima Cuarta Edición. Ediciones Larousse, S.A. de C.V. México, 1989.

el perdedor no tenía ningún derecho y el vencedor podía apropiarse lo mismo de la persona que de los bienes del vencido, tuvo gran difusión en Roma y Grecia y posteriormente se incrementó a partir de la penetración europea en Africa.

«4»

Uno de los más grandes filósofos de aquella época, Aristóteles justificaba su presencia y "consideraba deseable que todo el trabajo normal lo realizaran los esclavos para que los ciudadanos pudieran tener el ocio que les permitiera dedicarse a la política." «5»

Lo descrito anteriormente nos da una idea de como era considerado el hombre cuando realizaba una actividad enfocada a producir bienes, y que además son los antecedentes del Derecho del Trabajo y, en consecuencia, del concepto de trabajador.

Hacer mención del hombre trabajador es hablar del Derecho del Trabajo; no podemos separarlos ya que nacieron uno ligado al otro. En este sentido el maestro Mario de la Cueva dice:

-----

4 Cfr. PETIT EUGENE. Tratado Elemental de Derecho Romano. Traducido del Francés por Fernández González José. Novena Edición. Editorial Ediciones Selectas. México, 1982. p. 76.

5 SABINE GEORGE H. Historia de la Teoría Política. Traducida del inglés por Herrero Vicente, Sexta Reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1975, p. 76.

"El actual Derecho del Trabajo surgió en el siglo XIX, merced de la intervención del Estado para poner coto a la explotación de que eran víctimas las clases laborantes, en particular las mujeres y los niños, pero principalmente, debido a la pretensión imperiosa del proletariado para mejorar sus condiciones de vida." (4)

El Constituyente de Querétaro en 1917, fue el primero en otorgar rango constitucional a las relaciones obrero-patronales y hacer más armoniosa la actividad entre el prestador de servicios y el que la recibe. Si bien es cierto que nuestra Carta Magna no definió al trabajador, ya que en su párrafo introductorio del artículo 123 señalaba: "El Congreso de la Unión y las legislaturas locales de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de manera general, todo contrato de trabajo." Pero si facultaba a la Ley, a la Jurisprudencia y a la Doctrina que lo hicieran, por lo que hemos de referirnos a ello a continuación.

Debido a que la fracción X del Artículo 73 y el Artículo 123 Constitucional en su párrafo inicial facultaba a las legislaturas de los Estados a expedir leyes sobre el trabajo y en

-----  
 6 DE LA CUEVA, MARIO. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1961, p. 9.

en su mayoría lo hicieron, pero solo unas cuantas definían al trabajador y son las siguientes:

La legislación de trabajo de Jalisco, llamada también Ley de Manuel Aguirre Berlanga el 28 de diciembre de 1915, en su Artículo 10. definía al trabajador: "Se entiende por obrero al trabajador minero, agrícola o industrial de otro género, cuya labor no tenga fines administrativos."

La del Estado de Yucatan, del 11 de diciembre de 1915, en su Artículo Tercero nos decía: "Bajo el nombre de obrero se entiende a los dependientes de comercio, operarios o aprendices que ejecuten trabajos manuales en los centros de actividad mencionados."

La Ley de Cándido Aguilar del 14 de enero de 1916 que regía para el Estado de Veracruz, no definía al trabajador, pero hacía mención en lo que llamaba relación de trabajo y en su Artículo 50. lo hacía en los siguientes términos: "Contrato de Trabajo es aquel en virtud del cual una persona llamada trabajador, presta a otra llamada patrón, un trabajo personal, en su servicio bajo su jurisdicción y mediante el pago de una retribución pecuniaria."

Al iniciarse al debate del proyecto del Artículo 123 Constitucional se pensó que este precepto debería regir sólo entre los trabajadores manuales, es decir los obreros, pero el legislador, General Francisco J. Mujica, con atinado acierto

puso de manifiesto lo siguiente:

La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico sino al trabajo en general, comprendiendo el de los empleados comerciales, artesanos y domésticos." '7'

En consecuencia, el preámbulo del citado artículo expresamente considera trabajadores a los obreros, empleados, domésticos y artesanos; por lo que es conveniente señalar un breve concepto de cada uno de ellos:

**Obrero.-** Se deriva del latín operarius, trabajador manual retribuido.

**Jornalero.-** Persona que habitualmente realiza labores de tipo material en faenas de campo, al que se paga por día. El jornalero será una especie dentro del género de trabajador cuando presta sus servicios bajo la dirección y dependencia de otro, es decir, en forma subordinada.

**Empleado.-** Trabajador de las empresas particulares que desempeñan funciones diversas a las de los obreros, otro concepto dice: "Persona destinada por el Gobierno al servicio público, o por un particular o corporación al despacho de los

-----  
7 PALAVICINI, FELIX F. Historia de la Constitución de 1917.  
Tomo I. Editorial Edimex, S.A. Naucalpan, Edo. de México,  
1980, p. 328.

negocios de su competencia o interes." (7)

El concepto de empleado es el más importante para el objetivo de esta exposición. Algunos autores extranjeros consideran que la diferenciación entre trabajador y empleado resulta muy difícil y establecen algunos criterios para lograrla.

El maestro español Manuel Alonso García, señala cuales son  
 A) Atendiendo al trabajo intelectual y material. Se estará frente a un empleado cuando el trabajo se desempeña intelectualmente y si es manual o material se tratará de un obrero;  
 B) Según la forma de pago el obrero es pagado semanalmente, el empleado es quincenalmente;  
 C) Otro criterio toma en cuenta la diversidad de profesiones;  
 D) El criterio de colaboración, en relación de subordinación con el empleador." (7)

Otro autor, el italiano Ludovico Barassi, sigue los mismos criterios, pero difiere en cuanto al anterior: "A) Entre el trabajo manual e intelectual. No puede establecerse límite entre las dos formas de trabajo; B) Por la forma de pago. El criterio no tiene seriedad alguna; C) Por la diversidad de

8 Enciclopedia Jurídica Qmeba. Tomo XXIV. XXV. Editorial Bibliográfica. Argentina. Buenos Aires. 1967.

9 ALONSO GARCIA, MANUEL. Curso de Derecho del Trabajo. Cuarta Edición. Editorial Ariel. Barcelona. España, 1973, pp. 52. 53.

profesiones. Tampoco es exacta la distinción; D) Por la colaboración. De alguna forma u otra, toda persona que trabaja en una empresa es trabajador que colabora." (10)

Posteriormente, en el año 1929, se reformó la fracción X del Artículo 73 y el párrafo introductorio del Artículo 123 constitucionales los cuales facultan al Congreso de la Unión a expedir leyes sobre el trabajo, y después de algunos proyectos nace la Ley Federal del Trabajo que fue promulgada el 18 de agosto de 1931 y que estuvo en vigor hasta el 30 de abril de 1970. Esta Ley define al trabajador en su Artículo 3o. en la siguiente forma:

Artículo 3o.- "Trabajador es toda persona que presta a otro un servicio material, intelectual o de ambos generos, en virtud de un contrato de trabajo."

De la definición transcrita se desprenden los siguientes comentarios:

a) Al señalar que trabajador es toda persona, encontramos un error del legislador, ya que no indica que clase de persona, pueden ser aparte de las físicas, las morales o jurídicas, y estas últimas no pueden ser trabajadores por su propia naturaleza. En consecuencia, todo trabajador debe ser persona



física.

b) Que presta a otro un servicio material, intelectual o de ambos géneros. nos dice la segunda parte de la definición. Aquí aparece la dependencia de una persona a otra, es decir para que una persona sea considerada trabajador debe realizar una actividad para otro. Ahora bien, la definición de contrato de trabajo lo señala el:

Artículo 17.- "Contrato de Trabajo es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra, bajo su dirección y dependencia, un servicio personal mediante una retribución convenida." Es decir, para que la persona pueda considerarse trabajador y gozar de las prerrogativas de la ley, debe realizar una actividad para otro, en forma personal y percibir un salario bajo las condiciones de un contrato, que era muy común en aquellos tiempos. Además de cubrir el requisito de la edad que señala el Artículo 20 de esta misma Ley y que establece la de doce años como mínima para ser sujeto de contratación.

En cuanto a la frase de manuales o intelectuales, ciertamente no existe esta categoría, porque todo trabajador de alguna manera desarrolla una actividad manual e intelectual.

El 10. de mayo de 1970. entró en vigor la nueva Ley Federal del Trabajo y con mayor precisión, en su artículo 8c., defi-

ne al trabajador en los siguientes terminos:

Artículo 80.- "Trabajador es la persona fisica que presta a otra, fisica o moral, un trabajo personal subordinado."

Para los efectos de esta disposición se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material independientemente del grado de preparación técnica requerida para cada profesión u oficio."

En esta definición, el trabajador se caracteriza por lo siguiente:

a) Tiene que ser una persona física, ya que una persona jurídica es incapaz de prestar un trabajo: b) Realizar una labor subordinada, la subordinación es una de las características principales de la relación laboral, comprende potestad de mando, dirección y obediencia, pero siempre debe comprender esta situación durante la jornada de trabajo, y en el centro de trabajo.

Como conclusión de este apartado, señalaremos que en el Derecho Mexicano del Trabajo no debemos hacer ninguna diferencia entre el obrero y el empleado, ya que el Artículo 123 Constitucional rige para unos y otros. Del mismo modo nuestra Ley Federal del Trabajo, en vigencia, ha uniformado los criterios ya que ésta sólo rige para los trabajadores que cumplan con los requisitos establecidos en el Artículo 80.

ya descrito.

Para confirmar esta apreciación, el maestro de la Cueva nos dice: "Las normas de la declaración de los derechos sociales reposan, entre otros varios, en el principio de igualdad de todas las personas que entregan su energía de trabajo a otro, por lo que no existe, ni puede existir, diferencia alguna como ocurre en otras legislaciones, entre trabajador o empleado." <sup>11</sup>

---

11 DE LA CUEVA, MARIO. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Novena Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984. p. 152.

2).- EL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.-

Uno de los conceptos más difíciles de precisar dentro de nuestro Derecho del Trabajo es, sin lugar a dudas, el referente a los trabajadores de confianza. Esto ha quedado demostrado a través de la diversidad de opiniones que nos dan los más experimentados tratadistas sobre la materia. Algunos de ellos no conciben su existencia dentro de la Ley del Trabajo; otros además de aceptarlos lo fundamentan y unos más, no están de acuerdo en cuanto sean objeto de reglamentación sino en relación con los demás trabajadores.

En este orden de ideas, el maestro Baltasar Cavazos no acepta la existencia de estos trabajadores en la Ley de la materia, y establece que es anticonstitucional su creación, diciéndonos al respecto: "En ninguna de las 31 fracciones de nuestro Artículo 123 Constitucional se habla de los trabajadores de confianza, por lo que podemos colegir que dicha denominación es anticonstitucional... Nosotros estimamos que siendo la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del 123 de nuestra Carta Magna, mal puede reglamentar algo que no está previsto en aquella." (12)

Nuestra opinión difiere de la que tiene el citado autor,

-----

(12) CAVAZOS, FLORES BALTASAR. Los Trabajadores de Con. fianza  
Editorial Jus, S.A. México, 1979, p. 19.

ya que si bien es cierto que la Constitución General de la República no contempla a los trabajadores de confianza, si tutela sus derechos, aunque éstos sean restringidos en relación con los demás trabajadores. En lo conducente al Artículo 123 Constitucional en su segundo párrafo introductorio establece: El Congreso de la Unión sin contravenir las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo las cuales regirán:

A) Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo: ... " lo que nos hace suponer que este párrafo del precepto en cita, está señalando quienes son trabajadores en forma enunciativa y no limitativa, por lo que la ley reglamentaria también los considera trabajadores, pero como excepción a la regla general en cuanto a las actividades que éstos realizan dentro de una empresa en relación con los demás trabajadores.

Reafirmando el comentario anterior, el maestro De la Cueva nos dice: "La categoría de trabajador de confianza no está contemplada en la declaración de los derechos sociales, pero no creemos que su aceptación en la Ley del Trabajo viole las normas constitucionales, porque los trabajadores de confianza son trabajadores que disfrutan de todos los beneficios del Artículo 123 con las modalidades que no destruyen aquellos

beneficios derivados de la naturaleza de sus funciones." (13)

A).- Antecedentes.

En el proyecto de Convención de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en la Ciudad de Washington del 29 de octubre al 29 de noviembre del año de 1919, que tenía como objetivo la aplicación del principio de la jornada de trabajo de 8 horas diarias o de 48 a la semana, encontramos por primera vez la categoría del trabajador de confianza. Así es como en la llamada "Convención de Washington", nos dice en su artículo 2o.: "Las disposiciones de la presente Convención no son aplicables a las personas que ocupan un puesto de vigilancia o de dirección o un puesto de confianza."

Por otro lado, debido a la influencia de la Convención comentada, el 14 de junio de 1921, se dicta la Ley Belga, en la que igualmente que el Convenio de Washington, hace referencia y habla de la categoría de trabajador de confianza en cuanto a la jornada de trabajo: "Contiene la ley dos excepciones que se refieren, la primera, a que el Estado sólo queda obligado cuando sus establecimientos se encuentran organizados como empresas y no como servicios públicos y la segunda a determinadas personas que, aún empleadas en las industrias que

quedan dentro de la ley, no están protegidas por ella, como las que ocupan puestos de dirección o de confianza, los agentes viajeros y los trabajadores a domicilio."(14)

**B).- Ley Federal del Trabajo de 1931.**

El 18 de agosto del año de 1931, se puso en vigor la primera Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Artículo 123 Constitucional. Siendo ésta la que por primera vez hizo mención a los trabajadores de confianza en sus artículos 40., 48 y 126 fracción X. Pero lo hizo con tanta imprecisión que al parecer es una copia de los preceptos de la Convención de Washington y de la Ley Belga, ya mencionadas; o por lo menos tuvo su base en éstas para crear una nueva categoría de trabajadores. Pasemos ahora a analizar los preceptos de dicho ordenamiento que regulan las condiciones de los citados trabajadores, marcando desde luego sus deficiencias.

El artículo 40. de la Ley en mérito dice: "... Se considerarán representantes de los patrones y en tal concepto obligan a directores, gerentes, administradores, capitanes de barco y, en general, las personas que en nombre de otro ejerzan funciones de dirección o administración."

-----  
14 DE LA CUEVA, MARIO. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Ob.cit., p. 601.

Del precepto transcrito se infiere que, las personas indicadas en el referido caso, las que ejerzan funciones de dirección o administración en nombre de otro, en relación con los demás trabajadores, son a su vez trabajadores frente a la empresa, independientemente de que existan diversas clases de trabajadores que puedan desempeñar ese tipo de labores.

El artículo 48 nos dice: "Las estipulaciones del contrato colectivo de trabajo se extienden a todas las personas que trabajan en la empresa, aún cuando no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado. Se podrá exceptuar de esta disposición a las personas que desempeñen puestos de dirección o de inspección en trabajos personales del patrón dentro de la empresa."

Por su parte, el Artículo 126 fracción X de la Ley que se comenta, establece: "El contrato de trabajo terminará ... fracción X... por perder la confianza del patrón, el trabajador que desempeñe un empleo de dirección, fiscalización o vigilancia..." cuestión que pone una vez más de manifiesto la desigualdad en el trato respecto a los trabajadores de confianza quienes pueden ser privados de sus derechos por una cuestión subjetiva como lo es el hecho de que el patrón pierda la confianza en el trabajador, dejándose la libertad a la parte patronal, para que con base en una apreciación meramente subjetiva, prive al trabajador de continuar ganándose la vida con el desempeño de su trabajo.



Sin embargo, nuestro más alto Tribunal ratifica lo antes expuesto en la ejecutoria del primero de marzo de 1938, amparo directo 2/938/2a. Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila, S.A.", en los siguientes términos. El concepto empleado de confianza fue utilizado por primera vez en el proyecto sobre la jornada de trabajo presentado en la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo que se celebró en la ciudad de Washington en el año de 1919; fue adoptado más tarde por la legislación Belga, y pasó posteriormente a nuestro Derecho en los Artículos 4o., 48 y 126 fracción X, de la Ley Federal del Trabajo. En el proyecto presentado a la Conferencia de Washington se decía que la jornada de 8 horas no sería aplicable a los empleados que desempeñaran puestos de confianza, de dirección o administración, pero en el debate se aclaró que no se podía dar una interpretación gramatical a ese término porque resultaría que la mayor parte de los trabajadores serían de confianza, ya que el simple capataz ejecuta actos de dirección con respecto a los operarios que se encuentran bajo sus ordenes. Se sostuvo desde entonces que los empleados de confianza serían precisamente los altos empleados que por razón de sus funciones tenían a su cargo la marcha y el destino general de la negociación o aquellos que también, por razón de sus funciones, estuvieran al tanto de los secretos de la empresa y se dijo, además que el término empleados de confianza no era fijo, sino que debía aplicarse en relación con cada una de las empresas, esto es, que se trataba de un concepto elástico que había de precisarse en cada caso, por lo que si la Junta hace una enumeración de los puestos

de confianza, señalando un número considerable de los mismos, estimándolos indispensables para que la dirección general de los negocios quede en manos de la empresa, forzoso es concluir que el laudo es correcto y no ha violado el espíritu de los artículos respectivos.

Con lo antes descrito queda reforzado el criterio que hemos venido sustentando en el sentido de que independientemente de la designación dada al puesto, es necesario analizar la naturaleza de las funciones a desempeñar, para que en atención a ellas se establezca la categoría del trabajador de confianza.

C).- Ley Federal del Trabajo de 1970.-

El primero de mayo de 1970, entró en vigor la nueva Ley Federal del Trabajo, abrogando la anterior de 1931 que ya comentamos. Esta nueva Ley también consagra a los trabajadores de confianza siguiendo las características de su antecesora, que no es por el nombre que se establece la calidad de trabajador de confianza, sino por las funciones que desempeña. Pero para determinar este criterio hubo necesidad de llevar a cabo varias reuniones por parte de las comisiones redactoras junto con los representantes de los sectores obrero y patronal.

Esta Ley que se comenta, se gestó a partir del año de 1960

por iniciativa del entonces Presidente de la República Adolfo López Mateos, pero no fue sino hasta el año de 1968 cuando se presentó el primer anteproyecto en el que se utilizó una doble fórmula para caracterizar a los trabajadores de confianza, la primera, que dependía de las funciones y no de la designación que se le diera al puesto, segunda enunciaba una lista de los puestos de confianza en el Artículo 8o. del citado proyecto, quedando en esta forma:

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

Son funciones de confianza las de:

I.- Los directores, administradores y gerentes generales cuando tengan el carácter de trabajadores.

II.- Los directores técnicos y administradores y sus colaboradores inmediatos, tales como los jefes de producción, de laboratorios de investigaciones, de seguridad industrial, de compras y de ventas, de personal y otros semejantes, de cuya capacidad y alto grado de responsabilidad depende del buen resultado de sus trabajadores.

III.- Los abogados y contadores que tengan a su cargo, respectivamente la defensa de los intereses de la empresa y su contabilidad.

IV.- Las personas encargadas de guardar los secretos de fabricación.

V.- Los cajeros encargados de la entrada y salida de caudales y las personas que manejen los fondos de la empresa o establecimiento.

VI.- Las personas que tengan a su cargo la vigilancia general de los trabajos.

VII.- Las personas que presten servicios personales, tales como el secretario o secretaria particular y cuya actividad, discreción y celo sean indispensables para un trabajo eficaz.

VIII.- Las personas que desempeñen funciones o actividades análogas a las enunciadas en las fracciones anteriores, a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje."

Al no ponerse de acuerdo los patrones y los trabajadores fue necesario que la Comisión Redactora del proyecto expusiera los motivos y razones para contemplar a los trabajadores de confianza y lo hizo en la siguiente manera:

"Ante la divergencia de opiniones de los sectores trabajo y capital, se llegó a la conclusión de que era preferible un concepto general, a cuyo fin se adoptaron las ideas siguientes:

Los trabajadores de confianza según lo indica su nombre, son trabajadores, lo cual significa que están protegidos por la legislación del trabajo, con las modalidades que impone su naturaleza. Una fórmula difundida expresa que los trabajadores de confianza son aquellos cuya actividad se relaciona en forma inmediata y directa con la vida misma de las empresas, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección, administración generales; esta fórmula y las disposiciones de la ley vigente, interpretadas por la doctrina y la jurisprudencia, permiten determinar las dos características siguientes, primeramente, la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones; en segundo lugar, las funciones de confianza son las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan carácter general y las que se relacionan con trabajos personales del patrón." (17)

Dicho lo anterior, se pasó a redactar el Artículo 90. de la nueva Ley Federal del Trabajo, señalando cuales son las funciones que deben desempeñar los trabajadores de confianza para considerarlos como tales, haciéndolo en los siguientes términos:

Art. 90.- "La categoría de trabajador de confianza depende

-----

15 Ley Federal del Trabajo Tematizada y Sistematizada.  
 BALTASAR CAVAZOS FLORES Y OTROS. Décima Octava Edición.  
 Editorial Trillas, México, 1985. pp. 23, 24.

de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le da al puesto.

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

Ahora bien, qué significado tienen estas funciones, sus definiciones son las siguientes:

"Dirección.- Del latín directio onis, acción y efecto de dirigir o dirigirse, consejo, enseñanza y preceptos con que se encamina a alguien. En cuanto a quien los realiza: conjunto de personas encargadas de dirigir una sociedad o establecimiento.

"Fiscalización.- Acción y efecto de vigilar, fiscalizar, criticar y sindicar las acciones u obras de otros.

"Inspección.- Acción y efecto de inspeccionar, cargo y cuidado de velar sobre una cosa, examinar, reconocer.

"Vigilancia.- Del latín vigilatia, cuidado y atención exacta de las cosas a cargo de uno. Servicio ordenado y dispuesto para vigilar." (16)

-----  
16 Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.  
Editorial Calpe. Tomo I y II. Madrid, España, 1925.

Para ampliar este apartado del trabajador de confianza señalaremos que el Capítulo II del Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo en vigor, establece las condiciones generales que deben regir para los trabajadores de confianza, específicamente el Artículo 182 nos dice:

Artículo 182.- "Las condiciones de los trabajadores de confianza serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a los que rija para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento."

A simple vista este precepto no parece tener mayor problema, ya que debemos partir de lo general a lo individual. Es decir, primero debemos conocer cuales son las condiciones de trabajo de los trabajadores en general, para que posteriormente veamos si son aplicadas a los de confianza. Así, el Título Tercero de la Ley que invocamos nos dice cuáles son estas consideraciones, pero no haremos alusión a todas sino sólo a aquellas que pueden representar desventaja para los trabajadores a que nos estamos refiriendo en este apartado.

En primer término, hemos de referirnos a la jornada de trabajo y la Ley establece en su artículo 61 lo siguiente: "La duración máxima de la jornada será: ocho horas la diurna, siete la nocturna y siete horas y media la mixta." Como vemos, este precepto establece los máximos que debe comprender la jornada de trabajo y no pueden exceder y si lo hace por

necesidades propias del mismo se debe considerar como tiempo extraordinario, por lo tanto debe ser objeto de una remuneración adicional. Sin embargo, se tiene la creencia que los trabajadores de confianza no están amparados por este precepto, es decir que estos trabajadores laboran más del tiempo establecido sin una remuneración extraordinaria.

Hablemos ahora del salario, el Artículo 82 de la Ley de referencia nos dice: "Salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo." Partiendo del salario general ya establecido, se debe tomar como base el salario de los trabajadores que no sean de confianza.

Otra situación que es digna de comentario, es la referente a la participación de las utilidades de las empresas. Los trabajadores de confianza si pueden participar en las utilidades de la empresa, pero ello está sujeto a determinadas restricciones. Estas las encontramos en las fracciones I y II del Artículo 127 de la ley, y que señala:

Fracción I.- "Los directores, administradores y gerentes generales de las empresas no participarán en las utilidades." Por su parte, la fracción II establece: "Los demás trabajadores de confianza participarán en las utilidades de las empresas si el salario que perciben es menor del que corresponda al trabajador sindicalizado de más alto salario en la empresa, o a falta de éste, el trabajador de planta con la misma característica se considerará este salario aumentado un



20% como salario máximo."

Continuando el análisis del trabajador de confianza, el Artículo 183 de la Ley Federal del Trabajo establece: "Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría de los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los trabajadores de los organismos que integren de conformidad con las disposiciones de esta ley."

Se ha tenido la idea, tanto en la teoría como en la práctica que se ha coartado el derecho de asociación profesional a los trabajadores de confianza, situación totalmente errónea, ya que la ley les prohíbe sindicalizarse a la asociación de los demás trabajadores de una empresa, pero esto no quiere decir, que aquellos no puedan formar sus propios sindicatos. Aunque teóricamente hablando, así debe ser, pero en la práctica, al parecer, no hay sindicatos formados por los trabajadores de confianza, o por los altos empleados como los denomina el maestro De la Cueva.

Por otra parte, el Artículo 185 de la ley multicitada establece una causal especial de rescisión de contrato, aparte de las que la misma consigna en su Artículo 47. Esta causal especial es la pérdida de la confianza, lo que se ha dado en considerar como una apreciación de tipo subjetivo por parte del patrón y que éste pueda despedir al trabajador de con-

fianza sin responsabilidad alguna. Con lo que no estamos conformes, ya que la misma ley establece, en este precepto, que debe haber un motivo razonable, lo que implica que se debe probar que efectivamente hubo pérdida de la confianza.

También una tesis jurisprudencial en el mismo sentido dice: "No consignándose en el Artículo 123 fracción XXII de la Constitución Federal, distinción alguna entre los 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 patrón el motivo del despido."

De lo anterior descrito podemos puntualizar, primero, que el trabajador de confianza puede ser despedido de su empleo sin responsabilidad para el patrón, si da motivo justificado como lo establecen las quince fracciones del Artículo 47, así como por la pérdida de confianza, pero siempre y cuando el patrón lo demuestre como elemento objetivo y no subjetivo, como se pretendía hacer valer antes de entrar en vigor la Ley de 1970.

El último artículo que regula las condiciones generales de los trabajadores de confianza nos dice:

Art. 186: "En el caso a que se refiere el artículo anterior, si el trabajador de confianza hubiese sido promovido de un

puesto de planta, volverá a él, salvo causa justificada para su separación."

Como comentario de estas disposiciones diremos, que a pesar de todas las deficiencias que en lo particular se han precisado respecto a la reglamentación de las condiciones de trabajo del trabajador de confianza en la nueva Ley, cabe puntualizar que un logro ha sido que se atienda a la naturaleza de las funciones para determinar los puestos que se consideren de confianza y ya no tomar en cuenta la designación que al mismo se le dé, lo que entraña desde luego una protección hacia la clase desposeída de más riqueza que no sea su energía de trabajo.

**3).- EL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.**

La administración pública, debe entenderse desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales; y desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión." <sup>17</sup>

La administración pública considerada como uno de los elementos de la personalidad del Estado requiere de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de éste." <sup>18</sup>

De lo anterior se desprende que toda persona física que presta un servicio al Estado mediante una retribución, es un trabajador; así lo establece en su artículo 3o. la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

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

-----

17 FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Décima Tercera Edición. Porrúa, S.A. México, 1984, p. 119.

18 Ibidem. p.p. 126-128.

los trabajadores temporales."

Podemos manifestar que a los trabajadores de confianza nosotros si los consideramos trabajadores, pero podemos hacer referencia de su situación laboral a través de las diferentes reglamentaciones de que han sido objeto:

En la época del entonces Presidente Abelardo L. Rodríguez al tomar conciencia de esta situación, da instrucciones precisas a los titulares de las Dependencias del Ejecutivo para que no se procediera a remover a ningún empleado al servicio del Estado, sin que tal remoción se motivara por causas completamente justificadas, estableciéndose oficialmente esta situación a partir del 12 de abril de 1934, fecha de publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación. Es así como ningún funcionario o empleado podría ser removido de su puesto sin causa justificada o acreditarlo ante las comisiones del servicio civil que se instituían vigentes y con experiencia suficiente para legislar y resolver definitivamente sobre la materia.

A) El Estatuto Cardenista de 1938.-

El 25 de diciembre de 1938, nace en esta ciudad de México, el Estatuto de Trabajadores de los Poderes de la Unión a instancia del entonces Presidente de la República, General

Lázaro Cárdenas quien por la expedición de tal estatuto garantiza los derechos de los empleados al servicio del Estado, integrantes de la clase trabajadora de esa época reconoce que:

"El empleado público, como asalariado, constituye un factor de la producción, de la riqueza social la que aporta su esfuerzo intelectual o material, por lo que recibe una remuneración que lo coloca dentro de la categoría social de los que sólo tienen como patrimonio su capacidad de trabajo.

El trabajador público hasta la fecha ha carecido por completo del mínimo de derechos que el trabajador industrial ha logrado conquistar a través de intensas luchas y que le permiten conservar dicha capacidad de trabajo.

Ahora bien, la protección del empleado público debe ser enfocada a restringir la ilimitada libertad del Estado; al grado de hacer que se respeten las necesidades primordiales de los servidores públicos y sus familiares, logrando con esto garantizarles el disfrute de las más elementales garantías humanas.

Sin duda, los derechos individuales que fundamentalmente interesan a los servidores del Estado, son idénticos en la forma y en el contenido a los que se aseguran a la clase obrera en general y no hay ni debe de haber obstáculo para

reconocerlos y garantizarlos." (17)

Estas son las ideas que llevaron a la creación y expedición del Estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión de 1938, que pretendió tutelar y garantizar el mínimo de derechos que constitucionalmente le corresponden a los trabajadores al servicio del Estado, sin embargo, y a pesar de que tal ley representaba un triunfo para la burocracia, de ninguna forma podemos estimar que haya sido en su totalidad, ya que como veremos más adelante, una parte de ella y precisamente en donde se encuentran contemplados los trabajadores de confianza, quedó al margen de tales disposiciones sin que de ninguna manera pueda justificarse tal situación más que por falta de raciocinio del legislador al no entender en toda su magnitud los lineamientos del artículo 123 constitucional. Además de que la prestación de sus servicios reúne todos los requisitos que establece la ley para que pudiera incluirseles como titulares de tales normas protectoras. Este estatuto en su artículo 40., preceptuaba: "Para los efectos de esta ley, los trabajadores federales se dividirán en dos grandes grupos:

I. trabajadores de base; y

II. trabajadores de confianza."

-----

19 CARDENAS, LAZARO. Ideario Político. Selección y presentación de Durán Leonel. Editorial Serie Popular Era. México, 1979, pp. 197, 198.

Y en seguida enumera quienes tienen el carácter de confianza. El artículo 5o. de la Ley de referencia dice: "Esta ley sólo regirá las relaciones entre los poderes de la Unión y los trabajadores de base; los empleados de confianza no quedan comprendidos en aquella." En consecuencia, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, están desprotegidos tanto de la legislación laboral, como del propio Estatuto al no ser comprendidos dentro de su ámbito de regulación.

#### B) Estatuto de 1941.-

La situación deficiente e injusta contenida en el Estatuto de 1938, tuvo repercusión en los beneficios que se podían conceder a la burocracia, específicamente los trabajadores de confianza al servicio del Estado, en el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión de fecha 4 de abril de 1941, el cual comentaremos a continuación:

En el artículo 1o. de este estatuto se estableció que: "La presente ley es de observancia general para las autoridades y funcionarios integrantes de los poderes legislativos, ejecutivo y judicial para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otros."

El Artículo 2o. nos mencionaba: "Trabajador al servicio del



Estado es toda persona que presta a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuese expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya."

El Artículo 5o. dice: "Esta ley solo regirá las relaciones entre los poderes de la Unión y los trabajadores de base; los empleados de confianza no quedan incluidos en ella...". marginando con ello a tales trabajadores de los beneficios de la ley y contradiciendo de lo preceptuado en el artículo 1o., que los obliga a observar la ley sin distinción, y sin que se establezca la situación jurídica que deben tener y guardar pues sólo impone obligaciones pero no las normas protectoras de sus derechos, a pesar de que dicho estatuto fue creado para la tutela de los servidores del Estado."<sup>20</sup>

#### C) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.-

El artículo 123 de la Constitución de 1917, otorgó rango Constitucional a las disposiciones de Derecho Social

-----  
 20 Cfr. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Editado bajo la dirección de J. Jesús Castorena. Editorial Didot, S. de R.L. México, 1941, pp. 305, 306, 308, 337.

protectoras de los trabajadores, al reconocer la desigualdad que existe entre ellos y sus patrones. El texto original establecía las bases mínimas a que se sujetarían las leyes que sobre el trabajo expidieron el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, las cuales regirán el trabajo de obreros jornaleros y empleados domésticos, etcétera.

El adelanto de mayor trascendencia en la legislación burocrática, que al mismo tiempo constituyó de las más importantes reformas constitucionales, fue la que definió claramente el rango constitucional de las garantías sociales mínimas de los trabajadores públicos. Del decreto del 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año, que adicionó al artículo 123 Constitucional el apartado "B", que establece las bases que deben regular las relaciones entre "Los poderes de la Unión", el gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Maternal Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de otros organismos descentralizados similares a los anteriores, que tengan a su cargo función de servicios

públicos." (21)

Ahora debemos precisar qué significa la confianza y quienes son los trabajadores que ostentan esta tan "honorosa" categoría.

En este orden de ideas, veamos primero que significa la confianza, al revisar algunos diccionarios tanto jurídicos como comunes, nos dicen lo siguiente:

"La palabra confianza, en su primera acepción, equivale a esperanza firme que se tiene en una persona o cosa." (22)  
 Según Cuello Calón, nos dice: "Confianza tiene el significado de familiaridad." (23) Joaquín Escriche, nos dice: "Confianza es el pacto o convenio hecho oculta y reservadamente entre dos o más personas, particularmente si son tratantes de comercio: la reservación o convenio oculto e ilícito, por el cual se da un beneficio eclesiástico a uno con condición de que deje los

-----

21 Legislación Federal del Trabajo Burocrático. TRUEBA URBINA, ALBERTO Y OTROS. Décimo Segunda Edición. Porrúa, S.A. México, 1986, p. 19.

22 Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo I. Ob.cit.

23 Ibidem.

frutos a otro durante la vida de éste." (24)

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, "confianza es esperanza firme y en forma reservada entre dos o más personas, particularmente si son tratantes o de el comercio. Familiaridad en el trato de la persona con quien se tiene trato íntimo o familiar. La persona en que se puede confiar." (25)

De lo anterior descrito, podemos percatarnos que el término confianza es muy elástico, cuestión que notamos cuando oímos hablar de la confianza que se tiene en una secretaria que conoce información y que no debe ser divulgada; confianza que debe tenerse para con las decisiones que toma el gobierno; la confianza que se deposita en el personal que labora, ya sea en una empresa privada o pública. De alguna manera, estas acepciones han sido consideradas por la legislación positiva burocrática.

Conforme a la jerarquía de nuestras leyes, analizaremos lo que señala el:

"Art. 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverá la creación de

-----

24 ESCRICHE, JOAQUIN. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Porrúa, S.A. Tomo I. México, 1979.

25 Ibidem.

empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo las cuales regirán: A... B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores... XIV.- La ley determinará los cargos que serán de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

Por otro lado, el 28 de diciembre de 1963 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Artículo 123 Apartado B. Se incluyen en esta ley nuevos organismos descentralizados, se amplía la enumeración de los puestos de confianza y como novedad se reglamenta en un título especial, lo relativo al escalafón dándose normas y definiciones para regular estas situaciones jurídicas; se da nueva denominación al Tribunal de Arbitraje; se acortan plazos para contestar demandas y en materia de caducidad y prescripción se reestructuran estas instituciones y se modifican los plazos. A lo largo de la existencia de esta ley, ha sufrido reformas, entre las más importantes está la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1983, ya que se modifica el Artículo 5o. de la misma, en donde habla de los trabajadores de confianza.

La ley burocrática que se comenta define a los trabajadores de confianza de la siguiente manera: "Art. 3o.- Trabajador es

toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales." Luego entonces, el personal que sea considerado de confianza, es por definición legal un trabajador. Y así lo considera la misma ley reglamentaria en su artículo 4o.: "Los trabajadores se dividen en dos grandes grupos: de confianza y de base."

Veamos quienes son los de base:

"Art. 6o.- Son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior y que por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente".

El mismo artículo 6o. habla de un término muy importante y que los distingue entre otras causas de los de confianza y es el de la inamovilidad. Para adquirir esta característica un trabajador de base va a requerir que se den dos situaciones: una, cumplir seis meses de trabajo sin nota desfavorable en su expediente; y dos, ocupar una plaza definitiva. Cumplidas estas características, el trabajador gozará de la estabilidad en el empleo. O sea, que el Estado-patrón no puede separar de su empleo a un trabajador de base sin justa causa. En caso de que lo haga, el trabajador tiene expedita la vía judicial para exigir su reinstalación y pago de salarios caídos, tal y como lo establecen las fracciones III del art. 43 de la ley que se comenta.

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

Otro artículo de esta misma ley que habla acerca de los trabajadores de confianza, es el art. 8o. que establece: "Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o; los miembros del Ejército y la Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina; el personal Militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del servicio exterior mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios."

Tomando en consideración todos los preceptos ya expuestos, debemos aceptar que la situación de los trabajadores de confianza al servicio del Estado es "sui generis", debido a que por un lado, constitucionalmente deben de disfrutar de las medidas de protección al salario y gozar de los beneficios de la seguridad social, de acuerdo con la fracción XIV del apartado B del artículo 123.

De la Constitución, no les es aplicable la Ley Federal del Trabajo porque están incluidos en el Apartado B que se menciona, no obstante ello, tampoco se les aplica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por prohibición expresa del artículo 80. ya transcrito. Precepto que consideramos anticonstitucional; y sin llegar a hacer un examen profundo de lo que es la anticonstitucionalidad, el simple concepto de ésta nos da la respuesta a nuestra consideración "anticonstitucional". Norma o acto contrarios a algún precepto o principio contenidos en la Constitución Política del Estado." (27)

Luego entonces, consideramos que ninguna ley reglamentaria puede ir más allá de lo que reglamenta y, menos aún, si la Ley Fundamental no establece exclusión alguna, ya que la fracción XIV del apartado B del Artículo 123 en su texto no dice que el personal de confianza solo tiene derecho a disfrutar de las



medidas de protección al salario y gozar de los beneficios de la seguridad social. Lo que nos hace suponer que la interpretación que se le ha dado a esta fracción, no se ha hecho en forma integral con el contexto del artículo 123 constitucional, agravándose la situación por el hecho de que si se les excluye de un régimen se les debería crear su propio ordenamiento, con lo que nos unimos con el maestro Trueba Urbina en su comentario al respecto el cual menciona: "Es conveniente que se expida un estatuto especial para los empleados de confianza, a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones, en la misma forma en que se hace con los miembros del ejército, armada, servicio exterior, etc... (20)"

Lo señalado en el artículo 80. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y la falta de protección de que son objeto los trabajadores de confianza al servicio del Estado aún existe y hemos de referirnos a ellos más adelante, ya que es el fin primordial de nuestro estudio.

4).- LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN LA LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCION XII BIS DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.-

A).- Diversos reglamentos de los empleados bancarios.-

Las relaciones laborales entre los llamados empleados bancarios y las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares se regian por los reglamentos que fueron expedidos por diferentes jefes del Ejecutivo en diversas épocas, los cuales iban en contravención de lo establecido en el citado precepto constitucional y su ley reglamentaria. El primero de los reglamentos a que hemos hecho referencia, fue expedido por el entonces Presidente de la República General Lázaro Cárdenas, el 15 de noviembre de 1937. Posteriormente, el 2 de diciembre de 1953, siendo el Jefe del Ejecutivo Federal el señor Adolfo Ruiz Cortines, expide un nuevo reglamento de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, solo establecía algunas mejoras económicas para los citados trabajadores, como un salario mínimo general aumentado en un cincuenta por ciento (art. 11), una gratificación anual que no podía ser menor del importe de un mes de salario, gratificación que era considerada por concepto de participación de utilidades (art. 12). Este reglamento terminó su vigencia con la promulgación de la Nueva Ley del Trabajo el 10. de mayo de 1970, ya que esta nueva ley declara en su artículo primero, que ésta es de observancia en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el

artículo 123, apartado A, de la Constitución, quedando por consiguiente abrogado dicho reglamento. «27»

Pero a pesar de lo anterior, a instancias del Presidente de la República, en ese entonces, Luis Echeverría Álvarez, expide un decreto que reforma y adiciona el citado reglamento, por lo que algunos autores han dado el llamar el resurgimiento inconstitucional del multicitado reglamento. "La reforma de que se trata supone la existencia del mencionado reglamento, lo que no es posible jurídicamente, toda vez que dicho reglamento fue abrogado por la Ley Federal del Trabajo en vigor, desde el 10. de mayo de 1970. Por tanto, hablamos de resurrección, porque el decreto de referencia no le puede dar vida jurídica a un reglamento administrativo que fue abrogado por la Nueva Ley Federal del Trabajo expedida por el Congreso de la Unión." «28»

El Decreto que reforma y adiciona el reglamento de trabajo de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares que fue de 1972, "contiene un conjunto de disposiciones que indudablemente benefician y mejoran económicamente la situación de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares por lo que dichas disposiciones constituyen fuentes del derecho de

-----

29 Cfr. TRUEBA URBINA, ALBERTO. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. Porrúa, S.A. México, 1973. p. 431.

30 Ibidem. p. 432.

trabajo y en todo caso, independientemente de cualquier jerarquía en las normas jurídicas, debe de aplicarse la disposición que más beneficie al trabajador, de aquí resulta que frente a la inquietud de los bancos se ha beneficiado en forma estimable a los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares." (31)

El primero de septiembre de 1982, el Presidente de la República José López Portillo, al rendir su VI Informe de Gobierno de la Nación, dió a conocer el contenido de dos trascendentales Decretos que ese mismo día el Poder Ejecutivo había expedido. El primero de ellos se refiere a la Nacionalización de la Banca Privada y el segundo, al control generalizado de cambios.

En el Decreto de sobre la Nacionalización de la Banca, al cual nos hemos de referir en forma exclusiva en este apartado, se ordena la expropiación a favor de la nación de las instalaciones, edificios, equipos activos, acciones o participaciones en otras empresas, valores, derechos y todos los demás muebles e inmuebles que eran propiedad de los bancos privados, y señala que las indemnizaciones correspondientes serían pagadas en diez años. En consecuencia de lo anterior, el Banco de México dejará de ser sociedad anónima, para convertirse en organismo público descentralizado, pasando a ser completamente parte integral del aparato del sector

-----

31 Ibidem. p. 203.

público y la política financiera monetaria del Ejecutivo, el Banco de México en las nuevas condiciones coconstituirá la espina dorsal del sistema bancario del país. Es decir, el verdadero banco de los bancos del cual dependerá entre otros casos, tanto la eficacia como la funcionalidad de todos y cada uno de los bancos nacionalizados y no nacionalizados. "22"

Por otro lado, debemos señalar cual fue la situación en que quedaron los trabajadores bancarios al expedirse el decreto que hemos hecho mención en cuanto a su relación laboral. Así, en el penúltimo párrafo del considerando del citado decreto nos dice: "... Que con apoyo en la Legislación Bancaria el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizará las acciones necesarias para la debida organización y funcionamiento del nuevo esquema del servicio crediticio, para que no exista ninguna afectación en la prestación y conserven sin menoscabo alguno sus actuales derechos, tanto los empleados bancarios, como los usuarios del servicio y los acreedores de las instituciones."

De la disposición anterior, se desprende que los empleados bancarios pasan a formar parte del sector burocrático, convirtiéndose en trabajadores al servicio del Estado. Por lo que hubo necesidad de reformar los artículos 28, 73 fracción X

-----

32 Cfr. ANDA GUTIERREZ, CUAUHTEMOC. La Nacionalización de la Banca. Editada en los Talleres Gráficos del I.P.N. México. 1982, p.p. 25-32.

y 123 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como crear una nueva Ley que regule las relaciones de trabajo entre estos y el Estado. El artículo 123 en su apartado B se le adicionó la fracción XIII bis, siendo su texto el siguiente: "Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28 regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado."

Por lo tanto, los trabajadores bancarios y el Estado deberán regir sus relaciones laborales por lo establecido en el apartado B de la Constitución General de la República, el 30 de diciembre de 1983 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la Ley de los Trabajadores al Servicio Público de la Banca y Crédito. Por el momento vemos cual era la situación laboral de los empleados bancarios hasta antes del decreto que los convertiría en trabajadores al servicio del Estado.

#### B).- Inconstitucionalidad del Reglamento Bancario.-

El maestro Gabino Fraga al comentar el artículo 89 Constitucional sostiene que este ordenamiento señala tres facultades que se le confieren al Poder Ejecutivo y son: "a) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) la de ejecutarlas y c) la de proveer en la esfera

administrativa a su exacta observancia. De esta última expresión se deriva la facultad reglamentaria del ejecutivo, ya que el sentido gramatical de la palabra proveer es el de poner los medios adecuados para un fin: facilitar la ejecución de la ley." (33) Ahora bien, este mismo jurista nos da un concepto de reglamento: "Es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo. Se trata de una facultad materialmente legislativa y formalmente ejecutiva. Estos reglamentos pueden ser autónomos o heterónomos. Los heterónomos exigen que exista una ley previa a cuya pormenorización normativa están destinados. Los autónomos son los de policía y buen gobierno." (34)

#### C).- El Trabajador Bancario de Confianza.-

En los diferentes reglamentos que regulaban las relaciones de trabajo entre los empleados bancarios y las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, no aparecen la categoría de trabajador de confianza, sino que solo señalaban quienes eran empleados y su clasificación. El primer regla-

-----  
33 FRAGA, GABINO. Ob.cit. p. 109.

34 Ibidem. p. 104.

mento de 1937, en su artículo 10. establecía: "Quedan sujetos al presente reglamento los empleados de las instituciones de crédito y auxiliares. Se consideran como empleados las personas que tengan un contrato individual de trabajo con dichas empresas, trabajen en su provecho de manera permanente un número de horas obligatoria a la semana y ejecuten labores bajo su dirección."

El reglamento de 1953, clasificaba al personal de las instituciones de crédito y auxiliares en : a) permanentes; b) a prueba; y c) temporal o eventual, desapareciendo de la clasificación anterior el trabajador a prueba con las reformas de 1972. Según lo que establece el Artículo 17 del citado reglamento: "las instituciones y organizaciones podrán remover a su personal, de acuerdo con sus necesidades y grado de confianza que tengan en cada empleado. En todo caso, la remoción debe hacerse a otro puesto en que se disfrute, cuando menos, de igual salario y categoría."

La categoría de confianza para el trabajador bancario lo encontramos por primera vez en la Legislación del Trabajo del Servicio Público de Banca y Crédito, la cual entró en vigor el 10. de enero del año de 1984, a raíz de la llamada nacionalización de la banca. Esta ley que nace como reglamentaria de la fracción XIII bis del adicionado apartado "B", del artículo 123 constitucional, establece la aplicación de la misma, señala entre quienes se instituye la relación de trabajo, clasifica a los trabajadores y fija las reglas generales de



permanencia en el trabajo.

"Art. 3o.- Los trabajadores serán de confianza o de base. Son trabajadores de confianza los directores generales y los subdirectores generales; los directores y subdirectores adjuntos; los directores y subdirectores de área o de división; los gerentes; subgerentes y jefes de división o de área; los subgerentes generales; los gerentes, las secretarías de los gerentes y de sus superiores; los contadores generales; los contralores generales; los cajeros y subcajeros generales, los representantes legales, y apoderados generales; así como aquellos que conforme al catálogo general de puestos de las instituciones, administren, controlen, registren o custodien información confidencial básica de carácter general de las operaciones o bien desempeñen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, investigación científica, asesoría o consultoría cuando estas tengan carácter general, en el Banco de México. Además de los anteriores, son trabajadores de confianza los que señala su Ley Orgánica. En la formulación, aplicación y actualización del catálogo general de puestos de la institución, participarán conjuntamente esta y el sindicato. En los puestos de confianza el sindicato participará para los efectos previstos en el párrafo anterior."

Por último, el artículo de la Ley en mérito nos dice: "Son

trabajadores de base aquellos que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior no sean de confianza."

De los preceptos antes invocados podemos deducir que: 1).- Esta ley es de competencia federal y rige las relaciones de trabajo entre todos los trabajadores que prestan a las hoy sociedades nacionales de crédito para la Banca Comercial y de Fomento así como a los organismos públicos descentralizados, como son Banco de México y Patronato de Ahorro Nacional. 2).- La relación de trabajo tendrá como origen un nombramiento administrativo y ya no un contrato de trabajo al igual que los trabajadores al servicio del Estado. 3).- Textualmente la Ley Bancaria menciona que puestos deben ser considerados de confianza; y como éstos son insuficientes, recurre al criterio establecido en la Ley Federal del Trabajo, es decir, que no es por el nombre que se le da al puesto, sino por las funciones desempeñadas. 4).- Los trabajadores tendrán plena estabilidad e inmovilidad después de doce meses de servicio y en caso de despido injustificado se deja la posibilidad de optar por la reinstalación o por el pago de una indemnización, lo que quiere decir que los trabajadores bancarios ya gozan de la estabilidad en el empleo. 5).- Debido a lo anterior, y conforme a los acontecimientos actuales y de acuerdo a la derogación del párrafo quinto del artículo 28 Constitucional, podemos advertir que nuevamente los empleados bancarios en general estarán contemplados en el artículo 123 Constitucional, Apartado "A" fracción XXXI inciso a, número 22

y sus condiciones generales de trabajo reguladas en su ley reglamentaria correspondiente.

## **II. ESTABLECIMIENTO DE LA RELACION DE TRABAJO BUROCRATICO.-**

## 1.- EL CONTRATO DE TRABAJO.-

El Derecho del Trabajo ha sido clasificado, en atención a la regulación de los contratos en individual y colectivo. El contrato individual tiene por objeto la tutela del trabajador en el que se deben de establecer todas las garantías sociales que tiene a su favor, y también las obligaciones que tiene que cumplir. El Maestro de la Cueva define al Derecho Individual del Trabajo como: "El conjunto de normas jurídicas que fijan las bases generales que deben regular las prestaciones individuales de servicios, a efecto de asegurar a los trabajadores la vida, la salud y un nivel decoroso de vida". (22)

El contrato colectivo de trabajo es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo a una o más empresas o establecimientos.

### A) Naturaleza del Contrato de Trabajo.

Antes de entrar al examen del contrato individual de trabajo conviene hacer una breve referencia a su naturaleza la que ha

-----

35 DE LA CUEVA, MARIO. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. ob.cit., p. 171.

sido objeto de diversas opiniones. Entre éstas encontramos la que sostienen los contractualistas y la que sostienen los relacionistas. La teoría contractualista se originó en la tradición civilista pues los códigos civiles reglamentaban el contrato de trabajo en el cual imperaban los principios de igualdad de las partes y de autonomía de la voluntad; pero a partir de la Constitución de 1917 el concepto de contrato de trabajo cambió radicalmente convirtiéndose en un contrato evolucionado. La teoría relacionista fue expuesta por Wolfgang Siebert aproximadamente en el año de 1935, cuando estaba en su apogeo el movimiento del nacional-socialismo en Alemania, mencionaba que la relación laboral es gobernada por el derecho objetivo proteccionista del trabajador y por medio del cual se incorpora al trabajador a la empresa donde presta sus servicios y se le cubre su salario. Esta teoría no fue muy aceptada por los juristas de esa época.

Al respecto, el Maestro Cavazos nos comenta: "Que en los preceptos relación de trabajo y contrato de trabajo, hay una diferencia muy marcada. La relación de trabajo se inicia en el preciso momento en que se empieza a prestar el servicio y en cambio el contrato de trabajo se perfecciona con el simple acuerdo de voluntades".

Cabanellas sostiene a este respecto que: "La relación laboral no se opone al contrato, sino que lo complementa ya que precisamente la relación de trabajo generalmente es originada por un contrato ya sea expreso o tácito, que genera

la prestación de servicios".

Francesco Carnelutti lanzó la idea de que: "La relación de trabajo era un contrato de compra-venta, semejante al contrato para el suministro de energía eléctrica, pues en virtud de él, los trabajadores vendían su energía de trabajo al empresario, quien podía utilizarla en la forma que estimara conveniente; Valverde sostuvo que debería de considerarse a la relación laboral como un contrato de sociedad, lo que tendría la ventaja de salvar la dignidad humana, pues en él, los trabajadores aportaban su energía de trabajo y el empresario el capital a fin de compartir las utilidades, de donde resultaba que el salario era la participación que correspondía al trabajo; y no faltó quien dijera que era una especie de mandato que el patrono otorgaba al trabajador para la ejecución de ciertas actividades". (26)

"Otra idea que estuvo vigente por mucho tiempo en nuestro país, fue la de comparar al contrato de trabajo con el de arrendamiento. Esta teoría proviene desde el antiguo derecho romano, cuando el trabajo era considerado como una mercancía o cosa, distinguiendo la actividad operativa del trabajo, así como el resultado del mismo. A lo que los romanos le llamaron "locatio conductio operarum" a la primera y "locatio conductio operis" a la segunda. La locatio conductio por lo general era un contrato consensual y bilateral en el que se otorgaba y

-----  
36 Ibidem. p. 18.

especificaba el objeto de un arrendamiento que podía ser de una cosa, un servicio o una obra.<sup>37</sup>

"El Código de Napoleón y los diversos códigos inspirados en él, reglamentaron el trabajo asalariado comparándolo con el contrato de obra. En México, el Código Civil de 1870, reconoció en la exposición de motivos que: parece un atentado a la dignidad humana llamar alquiler a la prestación de servicios personales, y es a partir de 1870, cuando se contemplan por separado en México el contrato de trabajo y el de arrendamiento. En la época de la Revolución Mexicana, el concepto de trabajo salió finalmente del Código Civil, de este modo se separaron en el Derecho Mexicano en dos etapas, tres contratos que durante dos milenios habían sido compañeros en la vida jurídica de México." <sup>38</sup>. Una de las razones que se aducen para extraer del campo del Derecho Civil al contrato de trabajo, es que éste implica un contacto del trabajador con el patrón o sus representantes, lo que trae como consecuencia una cotidiana convivencia entre los principales sujetos del derecho laboral, situación que no se da, por ejemplo, entre quienes celebran un contrato de arrendamiento, ya que en este caso el arrendador y el arrendatario tal vez ni siquiera en los días fijados para el pago de la renta tengan la oportunidad de verse y menos puede decirse que convivan.

-----  
 37 Cfr. MARGADANT, S. GUILLERMO F. El Derecho Privado Romano, 11a. Edición. Editorial Esfinge, S.A. México, 1982. p. 416.  
 38. Ibidem.



Podemos comentar que por encima de la voluntad de las partes están las normas que favorecen al trabajador, de manera que es la ley la que suple la voluntad de las partes para colocarlas en un plano de igualdad, por ello sostenemos que el contrato de trabajo es un *genus novum* regido por normas laborales de carácter social distintas del derecho de las obligaciones.

#### B) Definición.

El contrato individual de trabajo tiene como función reglamentar la relación que se establece entre un trabajador y un patrón, con motivo de la prestación de un servicio personal que el primero presta al segundo. La Ley Federal del Trabajo en vigor en su segundo párrafo del artículo 20 lo define: "Contrato individual del trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario." De la definición legal se desprende lo siguiente: a). que no importa el nombre que las partes le den al contrato que celebran, ya que éste será un contrato de trabajo. b). que el contrato es un acuerdo de voluntades, siendo intrascendente para que surta todas las consecuencias legales, se inicie o no la prestación del servicio. Es decir, que tendrá los mismos efectos jurídicos la violación de una relación efectiva de trabajo que el incumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo de

voluntades, aún cuando éste haya generado la relación.

Los términos dirección y dependencia que fueron usados por la Ley de 1931, dieron lugar a diversas interpretaciones por lo que hubo necesidad de sustituirlos por el de subordinación. Así lo consideró el criterio de la Suprema Corte de Justicia, al resolver entre otros el amparo directo 4760/60 interpuesto por Rey Applegate de fecha 5 de abril de 1961 que dice: "Contrato individual de trabajo.- la característica fundamental que distingue al contrato individual de trabajo de otros contratos civiles y mercantiles, en los que también uno de los contratantes presta servicios personales a otro, es lo que se refiere a la subordinación, dirección y dependencia, que debe guardar el trabajador respecto de su patrón en el desempeño de sus labores, conforme a la definición contenida en el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo, ya que mientras en otros contratos uno de los contratantes presta servicios personales a otro, por los cuales recibe una remuneración o compensación, sólo en el contrato de trabajo existe esa sujeción de mando permanente que subordina la actividad del trabajador al imperio del patrón."

#### C) Elementos.-

Aunque el contrato de trabajo, como ha quedado anotado, no

tiene nada que ver con el derecho civil por las razones expuestas, si es posible analizarlo tomando como base los requisitos que para la configuración del contrato civil se necesita, tales como la capacidad, el consentimiento, el objeto y la forma. Analizaremos cada uno de ellos:

**La capacidad laboral.**- Estimada la capacidad en sentido jurídico como la aptitud idónea que se requiere para el ejercicio de una determinada actividad, ya sea profesional, manual, intelectual o de otro género similar, la capacidad laboral se traduce en la eficaz actuación de un trabajador para el desempeño de un oficio o profesión. Para los tratadistas de derecho procesal el concepto se restringe a la simple idoneidad de una persona para actuar en juicio tomando en cuenta sus cualidades personales o bien la posibilidad que tenga de realizar actos procesales en nombre propio o por medio de terceros a quienes otorgue la facultad de hacerlo en su nombre.

Desde el punto de vista laboral, la capacidad ha de entenderse ya sea como dicha facultad particular para la realización de actos jurídicos ó como la facultad patronal o sindical para llevarlos a cabo en cualquier orden, siempre que se trate de una relación de trabajo.

La capacidad de ejercicio laboral se alcanza a los 16 años y los trabajadores de esta edad podrán por sí mismos, celebrar contratos individuales de trabajo. En este orden de ideas si

lo intentan antes de los 16 años deben hacerlo por conducto de sus padres o tutores, el sindicato, la autoridad laboral o política; ésto es, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley Federal del Trabajo deben suplir su incapacidad. Igualmente, la mujer en razón de su sexo, no tiene ninguna prohibición legal para ser sujeto del contrato de trabajo. Por lo que respecta concretamente a la mujer casada, esta no necesita autorización de su marido para celebrar contrato de trabajo, ni para ejercer los derechos que de él se deriven, por lo que goza de plena capacidad. Así, salvo los casos apuntados, todas las personas tienen capacidad para celebrar contratos de trabajo.

**El consentimiento.-** Es el acuerdo de dos o más voluntades destinadas a producir consecuencias o fines de interés legal en la celebración de cualquier convenio o contrato.

Convenio, según el artículo 1792 del Código Civil, es el acuerdo de dos o más voluntades para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones. El artículo 1793 agrega que cuando las convenciones producen o transfieren obligaciones y derechos toman el nombre de contratos.

El consentimiento es un requisito de existencia del contrato, de acuerdo a lo establecido en los artículos 1794 y 2224 del Código Civil. Si no existe consentimiento, no habrá contrato. El consentimiento nace en el instante en que legalmente se produce el acuerdo de voluntades de las partes

que intervienen en una relación jurídica en formación, o sea, cuando coinciden entre si las voluntades individuales de cada uno de los interesados.

Los artículos 1803 y siguiente del código civil se refieren a las formas del consentimiento y de sus alcances. En el proceso legal de formación del consentimiento, pueden distinguirse dos etapas sucesivas: la oferta y la aceptación.

Ausencia de vicios del consentimiento.- Esta ausencia de vicios puede referirse a la celebración del contrato mediante dolo o lesión que consista en que el trabajador proporcione datos o certificados falsos que le atribuyan aptitudes, capacidad o facultades de que carezca.

El objeto del contrato de trabajo no es más que la prestación del servicio que debe ser lícito, sin que vaya en contra de las normas del orden público, o de las buenas costumbres.

El último de los elementos del contrato individual de trabajo es el referente a la forma, quedando establecido en el artículo 24 de la Ley Federal del Trabajo : "Las condiciones de trabajo deben hacerse constar por escrito cuando no existan contratos colectivos aplicables. Se harán dos ejemplares, por lo menos, de los cuales quedará uno en poder de cada parte." La falta de contrato escrito es imputable al patrón y no priva al trabajador de los derechos que derivan de las normas de

trabajo y de los servicios prestados.

**D) Contenido.-**

El contrato individual de trabajo deberá ser por escrito y contener los requisitos que nos señala el artículo 25 de la Ley en vigor que se comenta y éstos son: Nombre, nacionalidad, edad, estado civil, domicilio del trabajador y del patrón, si la relación de trabajo es para obra o tiempo determinado o tiempo indeterminado, el tipo de servicio o servicios que deban prestarse son los que se determinarán con la mayor precisión posible, el lugar o los lugares donde debe prestarse el trabajo, la duración de la jornada, la forma y el monto del salario, la indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la empresa, conforme a lo dispuesto en esta Ley, y otras condiciones de trabajo, tales como días de descanso, vacaciones y demás que convengan al trabajador y el patrón.

**E) Duración.-**

La duración de las relaciones de trabajo pueden ser: para obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado. El

contrato de trabajo por tiempo indeterminado es el típico de las relaciones laborales por lo que los contratos por tiempo fijo o para obra determinada constituyen la excepción, correspondiendo al patrón probar esta circunstancia, en los casos de litigio.

Para los efectos de que se considere que una relación de trabajo es para obra determinada porque así lo convengan patrón y trabajador, es indispensable que efectivamente conforme a la naturaleza del trabajo contratado ya que sino tiene estas características se considerará el contrato celebrado por tiempo indeterminado y, por consiguiente, el trabajador tendrá todos los beneficios derivados de tal situación como por ejemplo, el derecho a la estabilidad en el trabajo.

#### F) Suspensión.-

La suspensión del contrato de trabajo constituye una excepción en la cual se dejan de cumplir las obligaciones contractuales por parte de los sujetos que celebran el contrato, como son la prestación de un trabajo y el pago de un salario. Pero a pesar de esto el contrato o la relación siguen vigentes sin que se afecten los derechos adquiridos por el trabajador. "La suspensión de las relaciones individuales de trabajo es una institución que tiene por objeto conservar las

relaciones suspendiendo la producción de sus efectos, sin responsabilidad para el trabajador y el patrón, cuando adviene alguna circunstancia, distinta a los riesgos de trabajo, que impida al trabajador la prestación de su trabajo". (37)

El artículo 42 de la Ley indica cuales son las causas de suspensión de los efectos de las relaciones de trabajo: "I. La enfermedad contagiosa del trabajador". Diremos que se trata de proteger a los demás trabajadores que laboran en un centro de trabajo, por lo que el trabajador enfermo, previa constancia médica, será suspendido de inmediato por el patrón, sin que exista la obligación de pagar el salario por el tiempo que dure la enfermedad. Solo recibiendo el subsidio que se otorga por parte de la seguridad social si reúne los requisitos establecidos. La fracción II del mismo artículo se refiere a la incapacidad temporal ocasionada por un accidente o enfermedad que no constituye un riesgo de trabajo. Al igual que en el caso anterior, el patrón no tiene obligación de pagar el salario; así, al trabajador se le proporciona un subsidio por parte de la seguridad social a partir del cuarto día en que se produzca la enfermedad o el accidente. Si la suspensión es derivada por un riesgo de trabajo, será objeto de un tratamiento especial que la ley nos menciona en su título noveno.

La fracción III nos dice: "La prisión preventiva del

-----



trabajador seguida de sentencia absolutoria. Si el trabajador obró en defensa de la persona o de los intereses del patrón, tendrá éste la obligación de pagar los salarios que hubiese dejado de percibir aquel".

La fracción IV.- "El arresto del trabajador". El arresto constituye una falta administrativa o faltas menores y el trabajador se deberá presentar en su centro de trabajo, previa justificación de que estuvo arrestado, al día siguiente de que termine éste.

La fracción V nos señala el cumplimiento de servicios y el desempeño de cargos constitucionales. Para cumplir con estos servicios ha de suspenderse la relación de trabajo por el tiempo necesario para el desempeño de dichas funciones, sin que se deba pagar el salario.

La fracción VI de este mismo artículo señala que "la designación de los trabajadores ante los organismos estatales, juntas de conciliación y arbitraje, comisiones nacionales y de los salarios mínimos, comisión nacional para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y otras semejantes." Se trata de una suspensión que no obliga al patrón a pagar los salarios.

Por último, la fracción VII del multicitado artículo 42 menciona: "La falta de los documentos que exijan las leyes y reglamentos, necesarios para la prestación del servicio.

cuando sea imputable al trabajador. Asimismo, el artículo 45 de la propia ley establece los términos en que el trabajador debe de regresar a laborar, terminadas las suspensiones que hemos señalado en las siete fracciones anteriores. Estos términos son: al día siguiente cuando la suspensión es originada por lo establecido en las fracciones I, II, IV y VII; y dentro de los quince días siguientes si son las fracciones III, V y VI. Por lo que debemos concluir diciendo, que en caso de que el trabajador no se presente en el tiempo señalado, éste se hará acreedor a una sanción por parte del patrón, inclusive este último podrá ejercer la acción que se desprende de la fracción X del artículo 47 de la ley, si el mismo trabajador no se presentara a laborar después de cuatro días, o lo que es lo mismo, podría situarse en la figura de abandono de empleo.

#### G) Rescisión.-

Ahora mencionaremos las causas en que se podría dar por terminado un contrato de trabajo, refiriéndonos a lo que la ley considera rescisión de la relación laboral. Y si decimos que se podría terminar la relación es porque la ley faculta a los sujetos de ésta para que puedan, unilateralmente, darla por concluida siempre y cuando cualquiera de las dos partes hubiera dado motivo justificado. Debido a que no es lo mismo que el patrón rescinda, a que lo haga el trabajador, ya que en el primer caso mediante una acción de cumplimiento del con-

trato, se puede mantener viva la relación, en el segundo caso ésta quedará extinguida por el acto de la rescisión, quedando subsistente el problema de determinar a quien es imputable la responsabilidad consiguiente.

La Ley Federal del Trabajo a que nos hemos estado refiriendo, nos menciona las causas de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad, tanto para el patrón como para el trabajador en sus artículos 47 y 51, respectivamente. Este término usado por la ley al parecer fue tomado del clásico contrato del derecho civil, como una causal de terminación de los efectos del mismo, cuando alguno de los contratantes no cumple con lo establecido en una o varias de las cláusulas del contrato. Lo que ha dado motivo a que la mayoría de los tratadistas laborales lo consideren inequívoco y tener diferentes sentidos, por lo que se ha dado en llamar "despido" a la rescisión patronal y "retiro" a la que hace valer el trabajador.

#### H) Terminación.-

Para finalizar con el análisis del contrato de trabajo, revisemos cuáles son las formas de terminación de éste. Así, el artículo 53 en su fracción I de la multicitada Ley Federal del Trabajo nos dice: "El mutuo consentimiento de las partes." En esta fracción se consagra lo que comúnmente conocemos como renuncia al trabajo, aclarando que el patrón no puede renun-

ciar al contrato que lo liga con el trabajador, más bien diríamos que acepta cuando así sea el deseo del trabajador de dar por concluido el contrato de trabajo.

Esta renuncia a que hacemos mención, de ninguna manera equivale a la renuncia de los derechos adquiridos por el trabajador por el hecho de prestar un trabajo a un determinado patrón, ya que de ser así, se estaría en contravención con lo estipulado en los incisos g) y h) de la fracción XXVII del apartado "A" del artículo 123 constitucional que sanciona con la nulidad toda estipulación que implique renuncia expresa de algún derecho o indemnizaciones por accidente de trabajo y enfermedades profesionales y perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o por despedirse injustificadamente.

La fracción II del citado artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo, menciona otra causa de terminación de contrato, siendo ésta: "La muerte del trabajador", debido a que la prestación del trabajo debe ser personal, por lógica, al morir el trabajador queda definitivamente extinguido el contrato de trabajo.

La fracción III dice: "La terminación de la obra o vencimiento del término o inversión del capital de conformidad con los artículos 36, 37 y 38." De los primeros supuestos, terminación de la obra y vencimiento del término ya hicimos mención cuando nos referimos a la duración del contrato y para

no caer en repeticiones pasemos al tercer supuesto que se refiere a la inversión del capital. El artículo 38 menciona: "Las relaciones de trabajo para la explotación de minas que carezcan de minerales costeados o para la restauración de minas abandonadas o paralizadas, pueden ser por tiempo u obra determinada o por la inversión del capital determinado." Este contrato en cuanto a su duración, está sometido a una condición resolutoria, que se agote el capital previsto, su naturaleza obedece a razones económicas. De tal suerte que el contrato se extinguirá al terminarse el capital, además de estos contratos señalados en este artículo, podrían ser por obra o tiempo determinado y al concluir éstos, en consecuencia termina la relación o contrato de trabajo.

La fracción IV dice: "La incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta de el trabajador, que haga imposible la prestación del trabajo." Aquí encontramos dos situaciones diferentes, la primera cuando el estado de salud del trabajador le haga imposible realizar su trabajo, la segunda cuando éste deje de ser apto para realizar el trabajo encomendado, por lo que de presentarse éstas, quedará terminado el contrato.

La última fracción del artículo citado nos dice que será causa de terminación del contrato las causas a que se refiere el artículo 434, y éstas serán como consecuencia del cierre de las empresas o establecimientos o de la reducción definitiva de sus trabajos.

## 2.- LA RELACION DE TRABAJO.-

El trabajador se ha convertido en una fuerza importante del progreso económico y social de la colectividad y un factor preponderante de los cambios políticos. La lucha de clases sólo puede variar si se da una colaboración que mantenga y acreciente los derechos del trabajador.

Las relaciones jurídicas que a diario se establecen, con los más variados caracteres obligan a celebrar convenios y contratos donde una de las partes formula su voluntad, expresa o tácita, sin posibilidad de modificar lo establecido. De ahí el empeño colectivo por restringir la posibilidad del poderoso y garantizar los derechos del débil.

El Licenciado Ernesto Gutiérrez y González al analizar el consentimiento afirma que éste es "el acuerdo de dos o más voluntades tendientes a la producción de efectos de derecho siendo necesario que esas voluntades tengan una manifestación exterior." <sup>140</sup> Da al consentimiento su alcance y valor real, el acuerdo de voluntades persigue la producción de efectos jurídicos y se traduce en una manifestación externa, oral o escrita, que no deje lugar a dudas sobre la intención de los sujetos. Es innegable que ante la ausencia de voluntad, no hay consentimiento y, por tanto, no se da el convenio o contrato.

-----  
 40 GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO. Derecho de las Obligaciones  
 Ed. Cajica, Puebla, Pue. México, 1961. p. 147.

#### A) Consideraciones Doctrinales.-

Conviene mencionar los intentos de los maestros de derecho civil que para mantener la relevancia lograda en el derecho positivo con un criterio de rigurosa formalidad; ubicaron el contrato de trabajo en alguna de las figuras tradicionales: arrendamiento, compraventa, sociedad, mandato, etc. en las distintas etapas históricas, el trabajo fue objeto de compraventa y arrendamiento; a la primera figura pertenece la esclavitud; el arrendamiento es propio de Roma y la Edad Media. Autores destacados de Derecho del Trabajo reconocen la autonomía de nuestra disciplina, pero utilizan términos civilistas en sus conceptos. Alfredo J. Ruprecht considera "la existencia del contrato de trabajo como oneroso, sinalagmático, conmutativo, consensual, personal y de tracto sucesivo donde el trabajador tiene una obligación de hacer y el empleador una de dar." (41)

Planio! considera que el llamado contrato de trabajo es una figura de locación. Según este autor, el trabajo puede ser objeto de muchos contratos, pero siempre la cosa arrendada es la fuerza de trabajo que puede ser utilizada por otra parte como la de una máquina.

Carnelutti equipara el contrato de trabajo a una compra-

---

41 RUPRECHT, ALFREDO J. Cit. por Gutierrez y González, Ernesto. Ibidem. p. 62.

venta, sosteniendo en su estudio sobre la energía como objeto de las relaciones jurídicas, partiendo del contrato de suministro de energía eléctrica, el cual su objeto no es la fuente de la energía sino la energía misma, comparándolo con la prestación de la fuerza de trabajo que sería el objeto del contrato y no el hombre que constituya la fuente de aquella.

Paul Bureau sostiene que "es el contrato por el cual una de las partes, el patrón, compra la otra, el obrero, mediante un precio determinado, el esfuerzo muscular e intelectual necesario para la ejecución de una tarea precisa y determinada", "42" criterio con el que no estamos de acuerdo en virtud de que el esfuerzo tampoco es transferible y es además inseparable de la persona.

También se encuentra una semejanza entre el contrato de trabajo y el mandato, ya que este último, el mandatario suele obrar conforme a las directivas del mandato, y cuando éste es oneroso, nos encontramos frente a algunas situaciones que se prestan a confusión. El mandato es un contrato de representación cuyo objeto es permitir a una persona la realización de actos jurídicos a nombre de otra.

Como ha quedado asentado, los juristas de la corriente contractual reconocen al contrato de trabajo como rector de

-----  
42 BUREAU, PAUL. Cit. por Gutiérrez y González, Ernesto. Ibidem. p. 127.



los derechos y obligaciones que nacen entre un patrón y un trabajador, además tomando en cuenta el contenido del artículo 5o. de la Constitución, que nos dice en su párrafo tercero: "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123." "Los contratos y las relaciones de trabajo obligan a lo expresamente pactado y a las consecuencias que sean conforme a las normas de trabajo, a la buena fé y a la equidad."

Contraria a las tesis contractuales que han quedado anotadas, surge la idea nueva de la relación de trabajo, siendo el principal expositor en nuestro país, el insigne Maestro Mario de la Cueva, el cual afirma que no puede nacer la relación laboral de un contrato porque ello estaría en contradicción insalvable con la idea del derecho del trabajo, que no protege los acuerdos de voluntades, sino al trabajador mismo, pues su misión no es regular un intercambio de prestaciones, sino asegurar la salud y la vida del hombre y proporcionar al trabajador una existencia decorosa.

En base a estos principios, este mismo autor nos da una descripción como él mismo define a la relación de trabajo: "Es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono, por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dió origen en virtud de lo cual se aplica al trabajador un estatuto obje-

tivo, integrado por los principios, instituciones o normas de la Declaración de los Derechos Sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias. (43)

Al respecto podemos comentar que el Derecho del Trabajo, según lo dicho en varias ocasiones, tiende a proteger inmediatamente a la persona física, y a su familia cuando aquel es sujeto del contrato de trabajo, de tal manera que la organización colectiva, sindicato, contrato colectivo, huelga, etc. no son sino medios para el logro de aquella finalidad. Para nosotros tiene el mérito de mencionar la seguridad, que puede ser el objeto de la relación patrón-trabajador, pero no su finalidad.

B) La Relación de Trabajo en la Ley Federal del Trabajo de 1970.

Las normas de derecho del trabajo han sido resultado de una lenta evolución; traducen, en algunas ocasiones de manera violenta, el reconocimiento y las prestaciones que los trabajadores fueron logrando. No fue el espíritu justiciero de los patrones el que determinó su consagración, sino la presión, las huelgas, los sindicatos, el sufragio universal.

No pueden quedar al acuerdo de las partes como ya se apuntó,

-----  
 43 DE LA CUEVA, MARIO. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo  
 Tomo I. ob.cit. p. 187.

las condiciones que regulan la relación patrón-trabajador, sino a la aplicación imperativa de la ley aunada a los logros que las coaliciones obtienen en la celebración de los contratos colectivos.

Resulta oportuno revisar brevemente los caracteres primarios de la relación de trabajo a efecto de determinar, a la luz de nuestra Ley Federal del Trabajo, hasta donde la voluntad resulta limitada o condicionada; así, hablaremos de:

#### A) Sujetos de la Relación Laboral.-

Los sujetos de la relación laboral son patrón y trabajador. La atención preferente se da al trabajador a quien se le tratan de garantizar sus derechos.

La ley los define de la siguiente manera: TRABAJADOR: Es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. TRABAJADOR DE CONFIANZA: La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto. Son funciones de confianza la dirección, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento. PATRON: Es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

**B) Ingreso de los Trabajadores.-**

Esta situación varía según se trate de empresas o dependencias que tengan contrato colectivo de trabajo, ya que éste cada vez en mayor número va estableciendo las condiciones de la prestación de los servicios, así como ingresos de los trabajadores.

**C) Naturaleza de los Servicios.-**

Los contratos colectivos consignan las categorías, cargos y plazas; especifican en que consiste el servicio de cada trabajador e incluso marcan en profesiogramas el detalle de requisitos que habrán de satisfacerse.

**D) Salario.-**

El salario que constituye la principal prestación a cargo del patrón y sale también del ámbito de la voluntad. No puede otorgarse uno que sea inferior al mínimo. Su definición, composición, forma de pago, plazo de entrega, etc. están determinados por la ley.

**E) Fin de la Relación.-**

Debe estarse a lo señalado en la ley en su artículo 53 o si se refiere a su rescisión, a los artículos 47 y 51 y la injustificación de la actitud en los artículos 48, 50 y 52.

El patrón deberá dar al trabajador aviso escrito de la fecha y causa o causas de la rescisión, y en caso de que éste se negare a recibirlo, el patrón dentro de los cinco días siguientes a la rescisión, deberá hacerlo del conocimiento de la junta respectiva, proporcionando a ésta el domicilio que tenga registrado y solicitando su notificación al trabajador. (44)

Se presume la existencia de la relación de trabajo cuando una persona presta un servicio y otra recibe un beneficio, afirmamos además que el trabajo ha dejado de ser una mercadería y tiene carácter institucional, que el trabajo ha dejado de ser el objeto del contrato para transformarse en una prestación, en el sentido más noble y comprensivo de la actividad y desenvolvimiento de las fuerzas de la persona. A su desarrollo no cabe duda, contribuyen las nuevas teorías del Estado Moderno, que no solamente se reserva para sí la función normativa del trabajo, sino que teniendo por una de sus normas el supremo interés de la producción nacional, busca, al darle una unidad de contenido y de fin, acabar con la lucha entre

-----  
44 Ley Federal del Trabajo. Sexta Edición Actualizada con Índice Temático. México, Junio de 1984.

las clases sociales. Además, agregaremos que la relación de trabajo trae aparejadas una serie de situaciones que no se refieren a la prestación del servicio en sí; los seguros por riesgos no profesionales, maternidad, guarderías, el financiamiento y derecho de habitaciones. La relación de trabajo tiene un contenido más amplio que el contrato, pues engloba la totalidad de los vínculos que une a la empresa con los trabajadores.

Veamos porque son considerados sinónimos en cuanto a sus efectos la citada relación y el contrato de trabajo. La exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970, da la explicación: "La doctrina y la jurisprudencia discuten, desde hace varios años, cual es la naturaleza de la relación que se establece entre un trabajador y un patrón para la prestación de los servicios.

La teoría tradicional cuyas raíces se remontan al Derecho Romano, sostiene que las relaciones jurídicas entre dos personas sólo pueden derivar de un acuerdo de voluntades; en consecuencia, la relación de un trabajador y un patrón debe configurarse con un contrato. La teoría moderna ha llegado a la conclusión que la relación de trabajo es una figura distinta del contrato, ya que en tanto que en éste la relación tiene por objeto el intercambio de prestaciones, el derecho del trabajo se propone garantizar la vida y la salud del trabajador y asegurar un nivel decoroso de vida, siendo suficiente para su aplicación el hecho de la prestación del

servicio, cualquiera que sea el acto que le de origen.

"No corresponde a la Ley decidir las controversias doctrinales por lo que, se consideró conveniente tomar como base la idea de la relación de trabajo, que se define como la prestación de un servicio personal subordinado, mediante el pago de un salario, independientemente del acto que le de origen, pero se adoptó también la idea de contrato, como uno de los actos en ocasiones indispensables, que pueden dar nacimiento a la relación del trabajo."<sup>45</sup>

---

45 Nueva Ley Federal del Trabajo Tematizada y Sistematizada.

Baltasar Cavazos Flores y otros. Ob.cit. p. 25.

### 3. EL NOMBRAMIENTO.-

El Estado considerado como persona jurídica necesita de la participación del elemento humano para dar cumplimiento a las múltiples actividades que debe realizar para lograr sus fines. Esas actividades transformadas en función pública, se ejercen en representación de la colectividad; y las atribuciones del Estado han crecido en forma tal que han traído como consecuencia el desarrollo y la complejidad del aparato administrativo. Por ende la función pública va a estar dada por una serie de derechos y obligaciones, de las que necesariamente han de nacer las relaciones entre el Estado y su personal humano, que se liga a éste, en forma voluntaria para ejercer de manera permanente una labor.

#### A) Naturaleza Jurídica.-

El vínculo del Estado con los llamados servidores públicos, se inicia por nombramiento, inclusión en lista de raya o elección. Antes de entrar al estudio de los actos por los cuales pueda ingresar un individuo al servicio del Estado, es conveniente señalar, el que se ha pretendido equiparar el acto del nombramiento con los contratos del clásico Derecho Civil, partiendo de la base de que para que una persona ingrese al servicio del Estado se deben conjugar los elementos esenciales de todo acto jurídico como son: un concurso de voluntades



expresado voluntariamente, el objeto y las formalidades.

Los estudiosos del Derecho Administrativo han descartado esta teoría, entre los que podemos nombrar al Maestro Fraga que nos dice: "Las argumentaciones para sostener la tesis contractual no son aceptables, además de que en ella se infringen serios quebrantos a la noción clásica del contrato, no puede sostenerse su punto de vista porque, a pesar de que no hay texto legal expreso que determina qué clase de situaciones jurídicas debe producir el contrato, si hay los que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros actos formados por el concurso de varias voluntades, tales como la ley o como la sentencia que dicta un Tribunal Colegiado. Además, la necesidad de que se genera una situación jurídica individual derivada de la función y carácter del contrato." (46)

Por otro lado, las teorías del Derecho Público nos dicen que se ha pretendido caracterizar la naturaleza jurídica del acto que crea las relaciones entre el Estado y sus trabajadores. Así vemos que entre tratadistas del Derecho Administrativo existe un criterio casi uniforme para detallar esta tesis, por lo que solo nos concretizamos a mencionarlas, siguiendo las ideas del Maestro Gabino Fraga.

a) La que sostiene que es un acto unilateral del Estado; b) La

-----

que lo afirma un acto contractual, c) lo considera como un acto unión.

La teoría que menciona al nombramiento como un acto contractual llega a sostener que el consentimiento del particular en ocasiones no es tomado en cuenta, sino que únicamente y en forma imperativa la señala el poder público.

El acto de nombramiento o de investidura para un cargo público no es un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato porque éste no origina situaciones jurídicas individuales. Entonces es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son: las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento; y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es el de no fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado. '47'

De lo expuesto podemos concluir que cuando un individuo presta un servicio personal al Estado lo hace por medio de un acto administrativo llamado nombramiento, partiendo de los elementos que lo conforman: a) el sujeto; b) la voluntad; c) el objeto; d) el motivo; e) el fin; f) la forma.

Por otro lado, cuando una persona ingresa al servicio del

-----

47 Ibidem. p.p. 131 a 134.

Estado, por medio de un nombramiento, nacen una serie de derechos, y obligaciones, es decir una relación jurídica laboral y ésta debe ser regulada por el Derecho del Trabajo, no por las disposiciones administrativas, como lo han sostenido los tratadistas de esta rama del derecho público. De lo que podemos concluir que efectivamente el nombramiento es un acto administrativo, pero no por eso las relaciones jurídicas deberán ser forzosamente también administrativas, sino que son laborales. Al respecto, el Maestro Trueba Urbina, nos dice: "las relaciones entre el Estado y sus servidores en nuestro país dejaron de ser administrativas a partir del 5 de febrero de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente, de los empleados públicos y privados."(10)

De lo anterior, mencionaremos que es clara la diferencia que existe entre los trabajadores públicos y los trabajadores privados, que actualmente la regularización de este tipo de relaciones laborales están contempladas en dos apartados del artículo 123: el apartado A) para los trabajadores privados y el apartado B) para los trabajadores públicos hacia los que se enfoca el presente estudio.

-----  
48 TRUEBA URBINA, ALBERTO. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta Edición, Porrúa, México, 1981, p. 175.

## B) Concepto.-

Determinada la naturaleza jurídica del acto por el cual una persona ingresa a prestar un servicio al Estado y quedando definida la rama del derecho a que le corresponden las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, pasemos a conceptualizar el nombramiento. En efecto, cuando un alto funcionario ingresa a la función pública lo hace por medio de elección popular. Cuando es denominado funcionario es nombrado por una persona facultada por la Constitución o la ley. El empleado es nombrado por funcionario facultado para estar inscrito en la nómina o en las listas de raya correspondientes. Pero debemos recordar que en nuestra legislación actual se ha reducido la categoría de alto funcionario o funcionario y de empleado a servidor público. Además el término nombramiento ha sido considerado como sinónimo de designación, elección, o selección de servidores públicos, y en todos los casos surten los mismos efectos jurídicos.

El Nombramiento.- "Es un acto administrativo por medio del cual el aspirante a un puesto público es investido para el ejercicio de una función. En otro aspecto, el nombramiento hace referencia al propio documento en que consta la designación." (47)

En cuanto al documento en que consta la designación, el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos menciona "los trabajadores prestarán sus servicios en virtud del nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o tiempo fijo."

Ampliando el precepto transcrito y los comentarios señalados, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje emitió otro criterio del nombramiento como documento en la siguiente forma: "el nombramiento es el documento público que contiene el acto de voluntad del Estado, que crea la relación de servicio, la protesta de ley, la categoría, sueldo y partida afectada; por el solo hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, no se necesita determinado requisito, sino la inclusión del nombre en cualquier lista de raya" Expediente 542/042."«»»

Por otro lado, el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala los requisitos que debe contener todo nombramiento: la fracción I del citado artículo nos dice: "nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio." La fracción II del artículo de merito nos menciona "los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible."

La fracción III establece el carácter del nombramiento que puede ser definitivo, interino, provisional o por obra determinada.

El nombramiento puede ser discrecional, condicionado o reservado. Es discrecional cuando existe la libertad completa de la designación. Condicionado cuando la designación debe subordinarse a ciertas formalidades como la del concurso, a las de acuerdo senatorial, a la de la selección de una terna. Es reservado cuando la designación debe hacerse entre determinadas personas que han prestado servicios al Estado con anterioridad.

Para concluir lo que respecta a los requisitos de nombramiento, señalaremos que hay una generalidad por lo que se refiere al cumplimiento y apego a la fracción I en todas las Dependencias del Gobierno Federal, respecto a la fracción II, los servicios que se prestan en cada una de ellas es muy variado y en relación a la fracción III las políticas internas o administrativas son muy peculiares dependiendo del presupuesto que cada organismo federal maneje. Por lo que respecta a la fracción IV que se refiere a la duración de la jornada de trabajo, ésta no puede ser mayor a la establecida y en relación con la fracción V que nos habla sobre el sueldo y demás prestaciones que habrá de recibir el trabajador, éste es muy variado ya que en algunas Dependencias del Gobierno los sueldos y prestaciones son mayores a otras, siendo incongruen-

te que existan este tipo de situaciones.

En nuestro país, son puestos de elección popular la de el Presidente de la República, Diputados, Senadores, los Gobernadores de los Estados, los Diputados Locales, los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos en los Municipios. Así lo establece la Constitución General de la República en diferentes ordenamientos: "Art. 81.- La elección de Presidentes será directa y en los términos que disponga la ley electoral; Art. 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, por cada Diputado Propietario se elegirá un suplente. Art. 56.- La Cámara de Senadores se compondrá por dos miembros de cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente en su totalidad cada seis años; Art. 115, fracción VII.- La elección de los gobernadores del Estado y de las legislaturas locales será directa en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas... fracción I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. .. los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente directa... "

Todas estas directrices por lo que se refiere a nombramientos de elección popular, los regula nuestra Carta Magna, todos ellos contemplados como puestos de confianza y con inclusión al presupuesto del organismo que regula a este

tipo de funcionarios. Mencionamos en un apartado del presente estudio que estas personas son las contempladas en la Honrosa categoría de "Altos Funcionarios".



**III. NORMAS LABORALES APLICABLES A LOS TRABAJADORES AL  
SERVICIO DEL ESTADO.-**

## 1).- LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE LOS EMPLEADOS BUROCRATICOS.-

En los capítulos anteriores ha quedado establecida nuestra postura de que los llamados genéricamente servidores públicos, son trabajadores; y que las relaciones entre éstos y el Estado deben ser reguladas por el Derecho del Trabajo; consecuentemente, de estas relaciones nacen derechos y obligaciones para ambas partes, por lo que se les deben aplicar los ordenamientos previamente establecidos en el artículo 123, Apartado B de la Constitución, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del I.S.S.S.T.E. y una serie de disposiciones legales que armonicen dichas relaciones entre los trabajadores públicos y el Estado.

Entre esas disposiciones encontramos las Condiciones Generales de Trabajo, las cuales son un conjunto de reglas necesarias para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo. Asimismo, no debemos pensar que por el hecho de que los trabajadores públicos presten un servicio a un patrón muy especial como es el Estado, las condiciones de trabajo deben ser inferiores a las condiciones de los demás trabajadores, se ha considerado erróneamente que los trabajadores al servicio del Estado son sólo una fracción de los prestadores de servicios en general y que su estatus es diferente, teoría que no aceptamos, ya que tan es trabajador el que sirve al Estado, como el que presta una labor a una empresa privada.

Por lo anterior, compartimos la idea del maestro Mario de la Cueva, cuando nos dice que las condiciones de trabajo son "Las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo." A lo que podríamos agregar, todos los trabajadores en general, ya sean de la iniciativa privada, o del sector público."

En base a lo dicho, se ha querido equiparar a las condiciones de trabajo burocrático con el contrato colectivo de trabajo celebrado entre el sindicato y la empresa, contemplado en la esfera del derecho del trabajo común regulado por el Apartado A del artículo 123 Constitucional; argumento que no consideramos válido, toda vez que la naturaleza y contenido de un contrato colectivo de trabajo son significativamente económicos, es decir se refieren básicamente a salarios y prestaciones de carácter pecunario; factores que quedan casi excluidos de las condiciones generales de trabajo que rigen a las dependencias del Estado, en razón de que los salarios y demás prestaciones de contenido económico son fijados siempre de una manera general por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, teniendo como base la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio del

-----

SI DE LA CUEVA, MARIO. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo Tomos I y II. Novena Edición. Porrúa, S.A. México, 1984.

año en vigencia y que es aprobado por el Poder Legislativo.

A pesar de que el contrato colectivo de trabajo es un convenio que se celebra entre el sindicato y el patrón, es decir, un acuerdo de voluntades en el que se establecen las condiciones de trabajo en que debe prestarse éste, muy al contrario con lo que sucede en las condiciones generales de trabajo burocrático, ya que éstas son fijadas por el titular de cada Dependencia Gubernamental y el sindicato correspondiente, sólo emite su opinión, lo cual se convierte en un acto jurídico unilateral. Otra diferencia es la revisión de las citadas condiciones generales, la cual se hará cada tres años, plazo que nos parece muy amplio y antieconómico ya que los contratos colectivos de trabajo se revisan cada año en materia de salarios y cada dos años en forma integral, en las empresas privadas.

Continuando con lo que en realidad son las condiciones generales de trabajo, veamos los requisitos que señala la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 88 : "Las condiciones generales de trabajo establecerán: I. La intensidad y calidad del trabajo; II. Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales; III.- Las disposiciones disciplinarias y las formas de aplicarlas; IV.- Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos; V.- Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección

que se dará a las trabajadoras embarazadas; VI.- Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo."

Asimismo, cuando el sindicato respectivo no estuviere de acuerdo con lo plasmado en las condiciones de trabajo, podrá objetarlas sustancialmente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual resolverá en forma definitiva y en aplicación a lo señalado en el artículo 89 de la Ley de mérito. Asimismo, el artículo 90 prevee que: "Las condiciones generales de trabajo surtirán efectos a partir de la fecha de su depósito en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje."

Entonces, debemos considerar que las Condiciones Generales de Trabajo es el documento que contiene, como su nombre lo dice, las condiciones o circunstancias en que el trabajo se prestará a la dependencia correspondiente, las prestaciones de contenido no económico y algunas que si lo tienen de conformidad con el artículo 91 de la Ley aludida siendo su contenido: "Las condiciones generales de trabajo de cada dependencia serán autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando contengan prestaciones económicas que signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal y que deben cubrirse a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin cuyo requisito no podrá exigirse al Estado su cumplimiento."

Además, contienen las disposiciones y sanciones disciplinarias por violaciones a las mismas condiciones, a la Ley y demás ordenamientos legales aplicables; los requisitos de admisión; los nombramientos; vacaciones; equipos y uniformes de trabajo con que contará el personal para el desarrollo de sus actividades laborales; horarios y jornadas de trabajo; licencias; exámenes médicos y demás disposiciones aplicables al caso concreto.

A todo esto podemos agregar y hacer hincapié que las condiciones de trabajo de los trabajadores públicos de ninguna manera pueden considerarse como un convenio al ser fijados unilateralmente por el titular de la dependencia tomando tan sólo en cuenta la opinión del sindicato, lo cual se convierte en un acto jurídico unilateral.

Además, las condiciones generales de trabajo se identifican más con las obligaciones de los trabajadores, sus sanciones y el desarrollo del servicio, que con sus derechos, prestaciones y mejores beneficios laborales que pudieran obtener en el transcurso del tiempo, así pues mucho menos con las obligaciones de los titulares de las dependencias por la ausencia total de una verdadera negociación y contratación colectiva. Es importante impugnar que la arbitrariedad siga privando en algunos aspectos de nuestro derecho.

## 2.- SU APLICACION A LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.-

Si ajustamos a estricto Derecho lo establecido en el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuando nos señala que son excluidos de su régimen los trabajadores de confianza, podemos entender que también serán relegados de las condiciones de trabajo, ya que éstas son consecuencia de aquellas. Sin embargo, consideramos que deben quedar amparados por los principios que rigen esta materia y que no existe razón alguna por el hecho de que ocupen un puesto de confianza para que se les excluya de la protección que consagra nuestra Constitución Política.

Ahora bien, los comentarios venideros son en relación al contenido de las condiciones generales de trabajo burocrático, basándose en las formas generales emitidas por los titulares de las dependencias que conforman la administración pública federal, no haciendo mención exclusiva de algún precepto, ni concretamente a la dependencia, ya que todas ellas siguen un mismo criterio para establecerlas, no teniendo en consecuencia, modificaciones o contravenciones sustanciales. (22)

-----

52 Cfr. CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO Y REGLAMENTOS DE ESCALAFON DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Impresión a cargo del Centro Editorial y de Redacción de la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Editada en Talleres Gráficos de la Nación, S.C. de P.E. y R.S. México, 1981. p.p. 13 y ss.

Además de que, en cada uno de estos comentarios, nos avocaremos a los trabajadores de confianza en cuanto le sean aplicadas dichas condiciones.

Hecha esta aclaración, pasemos a revisar el primer punto de las condiciones generales del trabajo burocrático:

a) Los requisitos de admisión para ingresar a una Dependencia de Estado.- En términos generales son; presentar solicitud con todos los datos que en ella se señalen en formas proporcionadas por las mismas dependencias; la edad requerida para la prestación del servicio, consiste en ser mayor de 16 años; la nacionalidad, que debe ser mexicano sólo por excepción extranjeros que ocupen puestos que no puedan ser cubiertos por mexicanos; grado de escolaridad requerida para el puesto; poseer buena salud y no tener impedimentos físicos; no haber sido separado de empleo, cargo o comisión por alguna de las causas señaladas en la Ley Burocrática o en la Ley Federal del Trabajo como supletoria de aquella; no tener antecedentes penales, lo cual debe ser comprobable.

b) La relación jurídica de trabajo y el nombramiento.- La relación de trabajo se da entre el titular de la Dependencia y los trabajadores de base, que nace de la prestación del servicio condicionada al nombramiento expedido y aceptado, o por figurar en las listas de raya correspondientes.

Estos conceptos ya los comentamos con anterioridad, sin



embargo debemos agregar que en cuanto a la relación laboral no se contempla entre el trabajador de confianza y el estado-patrón por disposición expresa del artículo 80. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; y debido a que las condiciones de trabajo están subordinadas a la ley, también los excluye de los beneficios que se otorgan en ella a dichos trabajadores. Pero es conveniente hacer la aclaración de las condiciones que rigen para los trabajadores bancarios, con atinado acierto, si consideran sujetos de la relación de trabajo a los de confianza.

En cuanto al nombramiento, se encuentra en la misma situación el de un trabajador de base que el de uno de confianza, ya que no cubren en su totalidad los requisitos que señala el artículo 15 de la Ley en mérito, el cual ya comentamos, pero a pesar de esto consideramos que los nombramientos de los trabajadores de confianza deben contener, por lo menos, todos los requisitos que el de base.

c).- El salario.- Es la contraprestación por el servicio prestado. Toda persona que presta un trabajo a otra, deberá recibir una cantidad en dinero por ese trabajo y como los servidores públicos son trabajadores perciben un salario, independientemente que sean de base o de confianza.

Uno de los beneficios que reciben los empleados de confianza respecto al salario es que son mejor remunerados en comparación con los empleados de base.

d).- Jornada de trabajo y horarios.- Por lo regular la jornada de trabajo para todo trabajador público, es de siete horas al día y podrá ser diurna, nocturna o mixta. Cuando exceda de las horas mencionadas, por necesidades de servicio, se deberá pagar al cien por ciento y éstas no serán mayores de tres horas diarias o de nueve a la semana. Por lo que toca a los horarios, éstos se han implantado que sean de las ocho a las quince horas el diurno, y de quince a veintiún horas el nocturno y el mixto será de acuerdo a las necesidades de la dependencia. Disposiciones que surten sus efectos a los trabajadores de base; no así a los de confianza, esto porque los de confianza laboran más tiempo de lo establecido y no es remunerado tiempo extra, debido a que sus funciones así lo requieren, argumentando que con el salario que perciben están cubiertas esas horas de más. También debemos agregar en este punto que para llevar un control de asistencia se han implantado algunos sistemas como marcar tarjeta de entrada y salida al servicio, firmar las listas correspondientes o indistintamente cosa que no hacen los de confianza por disposición expresa de las condiciones de trabajo.

e).- Intensidad y calidad de trabajo.- La primera se refiere a la cantidad individual de rendimiento que se asigne a cada puesto y de acuerdo al nombramiento. La segunda, por el cuidado, esmero y eficacia con que el trabajador debe realizar sus labores.

f).- Capacitación personal.- Esta tiene como objetivo elevar

su preparación y eficiencia y brindarles mayores oportunidades de mejorar sus ingresos.

La capacitación se proporciona a todos los trabajadores, sean de base o de confianza, debido a que en las dependencias se implantan nuevos sistemas a seguir. Por lo regular, en cada cambio de gobierno nacen nuevas ideas para mejorar los sistemas existentes, entonces los de confianza deben aplicar dichos sistemas, ya que esas son sus funciones, pero en cuanto a que mejore su salario son pocas las probabilidades, a menos de que pasen a ocupar un puesto superior al que ocupa y mejor remunerado y tal vez también necesitará capacitación.

E).- Descansos, vacaciones y licencias.- Estos derechos se otorgan tanto a los trabajadores de base como los de confianza, por mandato expreso de la Constitución y de la ley. Por lo que se refiere a descansos, el artículo 123 Apartado B, fracción II de la Constitución dispone: "Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro." En los mismos términos se establece esa obligación en el artículo 27 de la Ley Burocrática.

Por Acuerdo Presidencial que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1972, se redujo la jornada de trabajo a cinco días por dos de descanso, que son de preferencia sábado y domingo con goce de salario íntegro.

El artículo 123, Apartado B, fracción III Constitucional ordena: "Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de 20 días al año" y el artículo 30 de la ley estable: "Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicio, disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones, de diez días laborales cada uno, en las fechas que se señalen al efecto; pero en todo caso dejarán guardias para la tramitación de asuntos urgentes para los que utilizarán de preferencia los servicios de quienes no tuvieren derecho a vacaciones." Por lo que respecta a las licencias, la ley tantas veces mencionada establece en su artículo 43, fracción VIII, lo siguiente: "Conceder licencia a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad en los términos de las condiciones generales de trabajo en los siguientes casos: a) para el desempeño de comisiones sindicales; b) cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.; c) para desempeñar cargos de elección popular; d) a trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, en los términos del artículo 111 de la presente ley; y e) por razones de carácter personal del trabajador."

Mucho se ha criticado al sector burocrático por parte de la demás población. Ya que se ha considerado que ningún, trabajador cumple realmente con su cometido, es decir, poco trabajo, menos calidad, en consecuencia pésimo servicio público. Aparte de esto, se otorgan estímulos y recompensas al trabajador que realiza su labor con la intensidad y calidad

que se requiere; y en la mayoría de los casos los agraciados son los trabajadores de confianza, será que realmente se lo merecen, o que por su misma responsabilidad están al margen de no caer en el vicio llamado burocratismo.

Con lo anteriormente expuesto, se reafirma nuestra posición de que el multicitado artículo 80. de la Ley de referencia, luce cada vez más su incongruencia con la realidad y que debe desaparecer de la legislación burocrática que consagra los derechos y obligaciones de los trabajadores que prestan un servicio al Estado. La vida del burócrata fue y ha sido, desde tiempos inmemorables azarosa y sujeta a múltiples factores que lo mantenían en la incertidumbre. Se llegó a hacer tradicional que cuando iniciaba su periodo de 6 años el Presidente de la República, nombraban al titular de alguna dependencia y cambiaban al jefe de oficina, todos los trabajadores con diverso tipo de presiones tenían que dejar el lugar a aquellos que con los nuevos jefes habían adquirido compromisos políticos o de simple amistad. Debido a esto surge nuestra inquietud para poder referirnos más adelante a lo que se ha denominado dentro de la burocracia el servicio civil de carrera, cuyo objetivo era frenar los despidos masivos de los empleados públicos y a veces hasta los que desarrollaban actividades de intendencia al Estado. Fué a partir de la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1931, donde se pensó darle seguridad al trabajador público de permanecer en su empleo, ya que en su artículo segundo establecía: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las

leyes del servicio civil que se expidan", precepto que fue una promesa solemne hecha al país que debía cumplirse a la brevedad posible.

Pero a pesar de ello, no fue sino hasta el 9 de abril de 1934, cuando el entonces Presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez, haciendo conciencia de la problemática del servidor público, dictó un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil y en su exposición de motivos quedó plasmado lo siguiente: "Estimo que ha llegado para mí la oportunidad de iniciar el cumplimiento de un principio revolucionario y la satisfacción de prohijar un régimen, con el que me vinculo personalmente para que sirva a través del tiempo o campo de experiencia que propicie la nueva administración, el estudio de los problemas que lleva en su entraña la implantación y la formulación de su ley respectiva." (12)

Este acuerdo que tuvo una vigencia sumamente breve, del 12 de abril al 31 de noviembre de 1934, no tuvo aplicación general, sólo amparó a los que desempeñaban empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo, siempre que no tuvieran el carácter de militares.

-----

(53) ESQUEMA HISTORICO DE LA FEDERACION DE SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Editado en los Talleres de La F.S.T.S.E., México, 1976, p. 35.

Posteriormente, en el año de 1938, a instancias del entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas se expidió la primera Ley protectora de los trabajadores al servicio del Estado cuyo nombre era Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, quedando abrogada por una nueva ley con el mismo nombre que fue expedida en el año de 1941. En el año de 1960 a instancias del entonces Jefe del Ejecutivo Federal, Adolfo López Mateos, se le otorgó rango Constitucional a las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores con la adición al artículo 123 constitucional del apartado B. Consecuentemente, dicho apartado dió vida a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que se encuentra en vigor desde el año de 1963. En los citados ordenamientos no aparece contemplado el servicio civil. No fue sino hasta el año de 1982, a instancias del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, cuando se pensó en instaurar el servicio civil dentro de la propia administración pública. Para el efecto dictó un acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera de la Administración Pública Federal. Este acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1983, y tiene como objetivo: "garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficacia y la agilidad, y promoviendo también la capacitación

permanente del personal federal", según se desprende del considerando del citado acuerdo.

Por otro lado, en el año de 1985 el dirigente de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, Manuel German Parra Prado, se dió a la tarea de instaurar con apoyo del Ejecutivo Federal, el servicio civil de carrera, el cual tendrá como objetivo que el personal de las administraciones públicas federal, estatal y municipal tengan la posibilidad de hacer una carrera como funcionario y obtener la seguridad en el empleo como la oportunidad de ascender por su vocación y sus méritos alcanzados hasta puestos que hoy en día son de confianza y, por lo tanto, dependientes del nombramiento del titular de la entidad o dependencia gubernamental de que se trate.

Con el servicio civil de carrera se pretende, como lo manifestó textualmente el dirigente de referencia, "evitar el arribismo, el compadrazgo, que en muchas ocasiones ha desplazado a los servidores más experimentados, responsables, honestos y capacitados y se hagan cargo de los mandos medios de la administración pública. Con ello se lograría la profesionalización del servicio público federal y que el nivel operativo del gobierno federal se mantenga inmune a los vaivenes políticos y se aseguraría la continuidad con los programas y obras gubernamentales. Además, los trabajadores de apoyo a esos mandos medios, que ahora son considerados de confianza, serían protegidos por el movimiento sindical y



obtendrían su inamovilidad, terminando así con la angustia que hasta ahora les producen los cambios de funcionarios." «»»

En efecto, con la instauración del servicio civil de carrera se ha pretendido que los trabajadores considerados de base lleguen a ocupar puestos de los llamados de confianza a nivel medio como son: jefaturas y subjefaturas de departamento, de oficina, dirección y subdirección de área, los cuales son puestos a nivel operativo, por lo que se han elaborado programas con etapas y procesos para hacer efectivo el servicio civil de carrera.

La primera etapa lleva por nombre el pre-empleo, la cual es la etapa anterior a la formalización de la relación laboral entre el candidato a ingresar al servicio civil y el Estado como patrón. Esta etapa involucra los procesos de reclutamiento y selección de personal.

En cuanto al reclutamiento, las dependencias y entidades a través de sus unidades administrativas correspondientes, deberán reclutar a los aspirantes, recurriendo para ello a fuentes internas y externas.

En cuanto a las primeras serán las propias ramas de  
-----

S4 REVISTA DE LA FEDERACION DE SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Año III, Tomo III, Número 29, Noviembre de 1985, p. 14.

actividad en donde se genera la vacante, ajustándose al sistema escalafonario el personal con nombramiento temporal que demuestre un buen desempeño en sus funciones y las plazas vacantes que se generen en el pie de la rama. Las fuentes externas, debe acudir en primera instancia a las demás entidades del sector público. En segundo lugar, se deberá acudir a las bolsas de trabajo o instituciones educativas a través de la celebración de convenios.

La selección del personal se llevará a cabo mediante un examen que permita determinar la idoneidad del aspirante a ocupar el puesto de que se trata.

En las anteriores consideraciones, encontramos el primer objetivo del servicio civil de carrera, el cual es que los trabajadores de rango inferior ocupen puestos superiores de mando a nivel medio por méritos propios, en base a su capacidad y conocimiento, dando como resultado un mejor servicio público.

En la segunda etapa del servicio civil de carrera se formaliza la relación laboral entre el trabajador y el Estado. En ella se vinculan los intereses individuales con los objetivos institucionales y se desarrolla prácticamente la carrera de los servicios públicos. Dentro de esta etapa intervienen los siguientes procesos:

El nombramiento.- Ya comentamos en otro capítulo de este

trabajo que para establecer formalmente una relación de trabajo entre un individuo y el Estado, nuestra legislación ha implantado tres sistemas que son: la elección popular, el nombramiento y figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

En cuanto al nombramiento para los trabajadores a puestos de nivel medio que conforman practicamente el servicio civil, son nombrados casi siempre por el titular de la dependencia, por los directores y subdirectores de área y en alguna ocasión por los jefes de departamento. Con el servicio civil de carrera se pretende eliminar este sistema y que el nombramiento a esos puestos recaigan sobre trabajadores que ostentan la categoría de base.

La inducción.- El objetivo es proporcionar al trabajador público de nuevo ingreso, la información y motivación que le permita identificarse con el puesto que se le asigne; los objetivos institucionales, la carrera que realizará en el servicio civil; e informarse de las prestaciones y servicios de seguridad social a que tiene derecho.

La capacitación.- Los objetivos radican en aportar al trabajador público los elementos de conocimiento que le permitan, por una parte, desempeñar eficientemente el puesto que tiene asignado, y por otra estar en condiciones de concursar por las vacantes existentes en puestos superiores y propiciar que las Dependencias Federales cuenten con personal

mejor preparado para cumplir con los programas que tienen asignados.

La promoción.- Tiene como objetivo permitir al trabajador el acceso a puestos ubicados en niveles superiores de responsabilidad y, por lo tanto, de remuneración a través del sistema escalafonario funcional e intercomunicado.

El desarrollo.- Consiste en proporcionar al trabajador la oportunidad de lograr su superación en el aspecto personal, familiar y social.

Como ha quedado asentado en esta segunda etapa del servicio civil de carrera, se ha pretendido erradicar por completo el sistema de nombramiento a puestos de niveles medios a personas que se encuentran fuera de la propia administración y que desconocen por completo los objetivos del servicio público, siendo estas personas, amigos, parientes o allegados al servidor que los nombra.

Los trabajadores públicos además tienen derecho a ser mejorados en su condición burocrática, si reúnen las condiciones de aptitud moral y técnica que requiere toda actividad administrativa.

El derecho al ascenso de los trabajadores del Estado se encuentra plenamente reconocido por nuestra Carta Magna en la fracción VIII del apartado B del artículo 123, que dice: "Los

trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad."

En base a lo expresado por el ordenamiento transcrito, debemos entender que el derecho al escalafón es pasar de una categoría inferior en los cuadros de la administración pública a categorías superiores que impliquen mayores derechos, obligaciones y una mejor remuneración. El ascenso es un derecho legítimo del trabajador que aspira a desempeñar eficientemente su labor, a mejorar en la condición de salario y demás prerrogativas que rodean al empleo público.

El artículo 48 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos dice que trabajadores tendrán derecho a ser ascendidos: "Tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos, todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior."

El mismo ordenamiento a que hacemos mención nos señala los requisitos para poder ascender en su artículo 49:

"A) Por conocimientos: la posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza; B) Por aptitud: La suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada; C) Por antigüedad; el tiempo de

servicios prestados a la dependencia correspondiente, o a otra distinta cuyas relaciones laborales se rijan por la presente ley, siempre que el trabajador haya sido sujeto a un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios, o de los defectos de la desconcentración administrativa, aún cuando la reasignación tuviere lugar por voluntad del trabajador."

Cumplidos que sean estos requisitos, cualquier trabajador de base podría aspirar a ocupar un puesto de nivel medio, sin embargo, existe un tope hasta donde el trabajador podrá ascender, es decir, sólo podrá llegar hasta el mayor puesto considerado de base sin que rebase la barrera hacia los puestos de confianza.

Con la instauración del servicio civil de carrera se pretende respetar el sistema escalafonario ya existente pero se tiene la intención de crear otro sistema de méritos para la promoción de trabajadores públicos de base a niveles medios, con ello se cumplirá con el gran objetivo de la clase trabajadora de poder ascender a puestos de mayor responsabilidad y de mejor remuneración, se evitarán también las designaciones apoyadas en favoritismos y los compromisos personales y se propiciará que desaparezcan conductas en funcionarios que afecten el interés nacional. Serán precisamente la capacidad y experiencia los elementos fundamentales que definirán quienes desempeñen los cargos, fortaleciendo la vocación de servicio y la institucionalidad

que debe prevalecer en los servicios públicos.

El sistema escalafonario que se ha pretendido instaurar es el funcional e intercomunicado. El primero tiene como objetivo fundamental permitir el movimiento ascendente del trabajador público vía capacitación, entre puestos afines dentro de la misma rama, ordenados jerárquicamente en la estructura escalafonaria.

A través de la intercomunicación se tratarán de realizar los movimientos de promoción que permitan a los trabajadores ascender a los puestos ubicados en distintas ramas del mismo grupo, e inclusive en otras ramas de distintos grupos por medio de la capacitación. El universo de posibilidades de ascenso permitirá el desarrollo del trabajador público, brindándole la oportunidad de superarse en el aspecto personal y por ende, en el ámbito familiar y social.

El post-empleo, podemos decir es la etapa final de la carrera del trabajador público, o la conclusión del servicio activo prestado por el trabajador en la Administración Pública, ésta puede darse por las formas siguientes.

La baja.- Cuyo objetivo es concluir las actividades desarrolladas por el trabajador en la Administración Pública, originada por despido, renuncia o defunción. Por lo que respecta a los primeros, el artículo 32 de la Ley del I.S.S.T.E. nos menciona: "El trabajador dado de baja por

cese o renuncia, terminación de la obra ó del tiempo para los cuales haya sido designado, pero que haya prestado servicios ininterrumpidos inmediatamente antes de la separación durante un mínimo de seis meses, conservará en los dos meses siguientes a la misma el derecho a recibir las prestaciones establecidas en el capítulo anterior; del mismo derecho disfrutarán, en lo que proceda, sus familiares y derechohabientes." En cuanto a la defunción, el artículo 73 del mismo ordenamiento otorga una pensión por causa de muerte por las siguientes causas: "la muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al instituto por más de quince años, o bien acaecida cuando haya cumplido sesenta o más años de edad y mínimo de diez años de cotizaciones, así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía de edad avanzada o invalidez, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso, según lo previsto por esta ley."

Jubilación.- Tiene como objetivo proporcionar las prestaciones socio-económicas a todo aquel trabajador que en el ámbito del servicio civil haya cumplido los años de servicio que marca la legislación vigente. El artículo 60 del ordenamiento que hemos estado invocando establece el tipo de pensión por jubilación.

Pensión.- Tiene como objetivo el proveer de seguridad en todos los aspectos a todo aquel trabajador que se encuentre en



estado de invalidez, al respecto el ordenamiento ya citado en su artículo 67 regula esta prestación.

En cambio, si un trabajador que ocupa actualmente un puesto inferior fuese ascendido a otro de nivel medio considerado de confianza, éste sí podrá gozar de los beneficios que se otorgan en esta etapa. En resumen, la implantación del servicio civil de carrera, sería un avance para nuestra administración pública, pero desafortunadamente no se ha llegado a cristalizar en forma favorable esta idea.

Por nuestra parte, consideramos que es una imperiosa necesidad instituir un efectivo servicio civil de carrera que cumpla con los objetivos a que hemos hecho mención. Con esta implantación se terminaría con el nepotismo que impera dentro del ámbito de la administración pública, tanto federal como estatal y municipal.

Además, sería conveniente tomar en consideración lo hecho por otros países como Inglaterra y Estados Unidos, hoy por hoy las naciones más adelantadas en este aspecto, que han terminado con la subcategorización y los obstáculos que impiden que los trabajadores de base accedan a mandos de mayor jerarquía administrativa, aparte de evitar la costumbre de emplear trabajadores con nombramiento de confianza y que realizan funciones de base y viceversa. (\*\*)

-----

**IV.- CONDICIONES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL  
SERVICIO DEL ESTADO.-**

## 1.- LA ESTABILIDAD.-

En nuestro país como en muchos otros del mundo, ha existido la preocupación de velar por la continuidad de la relación de trabajo, por ser el único medio de subsistencia de todo prestador de servicios y, en ocasiones, de su familia.

Por esta razón, el Estado interviene creando nuevas fuentes de trabajo y emite medidas legislativas para evitar abusos por parte del sector patronal que tenga por objeto privar al trabajador de su fuente de ingresos. Esto se traduce en estabilidad en el empleo, que "es un derecho de cada trabajador a permanecer en su trabajo en tanto no incumpla sus obligaciones y no de causa para su separación." \*\*\*

Sin embargo, al trabajador de confianza al servicio del Estado se le niega este derecho por sistema, como lo veremos más adelante.

### A) Generalidades.-

Este derecho a la estabilidad en el trabajo lo encontramos por primera vez consagrado en nuestra Carta Fundamental de 1917, sin que anteriormente haya algún precedente en otra legislación o doctrina que lo invoque.

-----

El artículo 123, fracción XXII en su versión original establecía "El patrón que despidiera a un obrero sin causa justificada, por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrón, o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrón no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él."

Del precepto transcrito podemos desprender que el constituyente otorgó a los trabajadores la posibilidad de reingresar a su trabajo en los casos de despido sin causa justificada. Además, cuando por naturaleza de la prestación del servicio, no sea posible su continuación, se le proporciona otra opción como es la de exigir una indemnización equivalente a tres meses de salario, quedando establecido que el trabajador no podrá ejercitar simultáneamente las dos acciones.

Posteriormente, en el año de 1962, a instancia del entonces Presidente de la República Adolfo López Mateos, el precepto aludido fue adicionado con la siguiente modalidad: "La ley determinará los casos en que el patrón podrá ser eximido de la

obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización." Podemos decir que con fundamento en la Ley Federal del Trabajo a determinar qué trabajadores no podrán ser reinstalados en su trabajo mediante el pago de daños y perjuicios cuando éstos hayan sido separados injustificadamente. Y la ley de referencia en su artículo 49 establece las siguientes excepciones: "I.- Cuando se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor de un año; II.- Si comprueba ante la Junta de Conciliación y Arbitraje que el trabajador, por razón del trabajo que desempeña o por las características de sus labores, está en contacto directo y permanente con él y la Junta estima, tomando en consideración las circunstancias del caso que no es posible el desarrollo normal de la relación de trabajo; III.- En los casos de los trabajadores de confianza; IV.- En el servicio doméstico; y V.- Cuando se trate de trabajadores eventuales."

Del texto original del artículo 123 constitucional y de la adición transcrita, debemos deducir que existen dos clases de estabilidad: la absoluta y la relativa. "Se habla de estabilidad absoluta cuando se niega al patrono, de manera total, la facultad de disolver una relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad y únicamente se permite la disolución por causa justificada que deberá probarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje en caso de inconformidad del trabajador. Y se habla de estabilidad relativa cuando se autoriza al patrono, en grados variables, a disolver la relación de trabajo por un acto unitaleral de voluntad

mediante el pago de una indemnización." (67)

La primera clase de estabilidad presenta el inconveniente de que los trabajadores que presten un servicio al patrón, tienen que mantenerse dentro de la empresa, aún en contra de la voluntad de la misma, dando pauta a que se les cubra un salario que no devengan y que en la mayoría de los casos constituye un pago que no merecen, cuando aquellos no cumplen con las obligaciones, inherentes en toda relación de trabajo, como son la prestación de un trabajo personal, la subordinación y el derecho a percibir el salario por esa labor.

De todo lo expuesto debemos concluir que en la estabilidad en el trabajo se consignan las siguientes características:

Que por regla general la duración de la relación de trabajo es indefinida. Los trabajadores no podrán ser separados de sus trabajos sin causa justificada, de lo contrario éstos podrán exigir su reinstalación o la indemnización correspondiente.

El patrón no podrá negarse a reinstalar a un trabajador salvo de que se trate de uno de los casos de excepción que marca la ley.

**B) La estabilidad o inamovilidad del trabajador público.-**

El Derecho a la estabilidad en el empleo, que traducido en inamovilidad para los trabajadores que prestan un servicio al Estado lo encontramos inserto en la fracción IX apartado B, del artículo 123 constitucional, cuyo texto es: "Los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley. En caso de separación justificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal.

En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley."

Como ha quedado establecido en el precepto antes aludido, al trabajador público se le dan las mismas opciones que al de la iniciativa privada, cuando es despedido injustificadamente. Es decir, podrá exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización respectiva, pero cabe hacer la observación que el mencionado ordenamiento no consagra ninguna excepción de reinstalar, como lo hace la fracción XXII, del apartado A, del artículo 123 constitucional al cual ya nos referimos, ni faculta a su ley reglamentaria a hacerlo.

Sin embargo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 60. contempla para los trabajadores

de base su inamovilidad, privando, desde luego, de este derecho a los de confianza, sin que haya justificación para ello. Motivo por el cual pensamos, que al igual que el artículo 80. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que excluye a los trabajadores de confianza de su régimen, el artículo 60. del mismo ordenamiento es incongruente, ya que una ley reglamentaria no puede introducir excepciones a los principios fundamentales que consagra el precepto constitucional habla en términos genéricos cuando dice: "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fija la ley." Entonces, es tan trabajador el que tiene un nombramiento de base como el de confianza, alcanzado por lo tanto los derechos de igual manera.

No obstante lo anterior, debemos considerar que el Estado para lograr sus fines requiere de una diversidad de servidores públicos y hablando de los de confianza, éstos los podríamos clasificar en tres diferentes rangos. El primero el que desempeña el alto funcionario de absoluta confianza, el segundo que realiza actos públicos fundamentales o de dirección general, y el tercero que efectúa actos delegados o preparatorios para el ejercicio y cumplimiento de esas funciones.

Podemos mencionar como puestos de absoluta confianza los que realizan los Senadores, Diputados del Congreso de la Unión; Ministros, Magistrados y Jueces de Distrito de la Suprema



Corte de Justicia de la Nación, Magistados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; los Secretarios de Despacho, los Jefes de los Departamentos Administrativos, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas locales, los Presidentes Municipales, los Directores Generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados. Estos empleados de confianza deben ser excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo.

Al segundo grado de servidores son los que con sus actos ayudan a realizar labores de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, control directo de adquisiciones, responsables de almacenes e inventarios, todos ellos a nivel general, son personas que aunque sus funciones son de menor jerarquía a los anteriores mencionados, también deben ser excluidos del derecho a la estabilidad en su trabajo.

La tercera categoría o grado, lo conforman los servidores públicos de confianza a nivel operativo, los cuales con el desempeño de su trabajo tienden a preparar el cumplimiento de las funciones de los altos funcionarios a que hemos hecho referencia, aclarando además que estos últimos no gozan de las mismas facultades que los llamados altos funcionarios; a estos trabajadores de confianza que no realizan actos de decisión sino únicamente funciones operativas como son los subdirec-

tores de área, los jefes y subjefes de oficina entre otros, si se les puede incluir para que gocen del derecho a la estabilidad en el empleo.

Resumiendo, la estabilidad o inamovilidad en el empleo es un derecho que otorga la Constitución a toda persona que presta un servicio personal a otra que se debe interpretar en la conservación del trabajo, por todo el tiempo que subsistan las causas que le dieron origen, siempre y cuando se cumplan las obligaciones adquiridas por el simple hecho de la prestación del servicio. De aquí que consideramos que el trabajador de confianza al servicio del Estado debe gozar de este derecho, ya que no existe fundamento legal que diga lo contrario, pero se ha llegado a pensar que la Ley del Trabajo es supletoria de la Burocrática, y que deben aplicarse las excepciones que señala aquella en su artículo 49, criterio que definitivamente no compartimos, ya que si al trabajador de confianza del Estado se le quiere privar de la estabilidad, la Constitución y la propia Ley Federal del Trabajo deberán manifestarlo expresamente y no vedar de ese derecho a dichos trabajadores por simple sistema.

En este sentido el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, emitió la siguiente ejecutoria: "Inamovilidad. El estatuto jurídico para los trabajadores al servicio del Estado, como Ley Reglamentaria del artículo 39, fracción II de la Constitución, y de la Ley Federal del Trabajo como reglamentaria del artículo 123 de la misma ley fundamental,

rigen dos géneros de relaciones contractuales de trabajo de naturaleza jurídica radicalmente distintas como son; el nexo laboral entre patrones y trabajadores de las industrias o empresas privadas y el nexo del Estado con sus servidores, pues mientras en la primera el contrato es susceptible de rescisión, unilateral por parte del patrón si se allana a cubrir las prestaciones que para el caso le impone la ley, el segundo mantiene el principio de la estabilidad del trabajador en el empleo, del que sólo puede ser cesado por las limitantes precisadas en el mismo; además, mientras en la primera la reglamentación la impone el Estado a los particulares, el segundo es una autolimitación que el Estado se impone a la radical facultad que le confiere el artículo 89 de la Constitución. Por estas razones, la supletoriedad de que la Ley del Trabajo le confiere el artículo 80. del estatuto jurídico no tiene un carácter general y sólo opera en los casos de que las características privativas de ambos ordenamientos lo permitan." (Informe del Tribunal de Arbitraje, 1963 p.p. 69, 70 A.D. 600/52 Gobierno del Territorio Norte de Baja California vs. Tribunal de Arbitraje) '00'

-----

58 LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO. Trueba Urbina y otro. Quinta Parte Jurisprudencias y Ejecutorias del Trabajo Burocrático, p. 518.

## 2.- LA PREVISION Y SEGURIDAD SOCIALES.-

Al abordar este tema, haremos referencia a la declaración de los derechos sociales que fue obra del constituyente de 1917, y cuyo título es "del trabajo y previsión social" nombre que representa la más bella expresión de otorgar protección a los seres humanos cuando ponen en manos de otros su energía física y mental para transformar en cosas útiles el mundo que los rodea. Protección que es objeto de reglamentación jurídica por parte del Derecho del Trabajo en dos planos distintos, no obstante de poseer un mismo fundamento legal. El primero, llamado derecho individual del trabajo protege al hombre pero es a cambio de la entrega de energía al desempeñar un trabajo, surge de un contrato individual y pretende que la energía desarrollada conceda al hombre una existencia digna de vivir.

La previsión social educa al hombre para que se desempeñe como un trabajador, cuide de su integridad física y de su salud a lo largo de su vida laboral y lo protege en la adversidad cuando los años o infortunio lo incapacitan para el trabajo.

De lo anterior podemos deducir que la previsión social es un derecho de los trabajadores, una contraprestación que les pertenece y que a su vez, entraña una obligación para el patrón como consecuencia de la relación de trabajo.

La previsión social además diremos que está contemplada por

nuestra Carta Magna en el artículo 123, fracciones XII, XIII; XIV, XV, XXIX, y XXX, que en términos generales son:

Habitaciones cómodas e higiénicas para los trabajadores, escuelas y becas para los hijos de los trabajadores, servicios públicos, mercados, enfermerías, centros recreativos y demás necesarios a las comunidades de trabajo apartadas de las poblaciones; prohibiciones para la instalación de expendios de bebidas embriagantes y casas de juego de azar, cerca de los centros de trabajo; capacitación y adiestramiento para los trabajadores; sistemas adecuados de higiene, salubridad y seguridad industrial; prevención y reparación de los riesgos profesionales.

Además de todos estos derechos contemplados en nuestra Constitución, la Ley del Seguro Social cubre el seguro de invalidez, vejez y de vida y cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes de trabajo así como guarderías para los hijos de los trabajadores.

#### A) La seguridad social de los trabajadores públicos.-

Por lo que se refiere a los servidores públicos en materia de seguridad social, la primera ley que contempló este tipo de derechos fue la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro que fue promulgada el 12 de agosto de 1925, la cual fue

vez, por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del 28 de diciembre de 1959, tuvo su vigencia hasta el 10. de enero de 1984 y a partir de esta fecha fue substituida por la que actualmente está vigente con el mismo nombre.

La seguridad social para los trabajadores que prestan un servicio al Estado y, que se extiende también a los trabajadores considerados de confianza, se elevó a rango constitucional al señalar en el artículo 123 apartado B. fracción XI que: "la seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

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

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

C) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifique un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos

extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

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

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

F) Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o en venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita observar a éstos, crédito con tasa de interés bajos para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos."

El organismo creado para atender la seguridad social de los trabajadores públicos se denomina Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y cuyas funciones son reguladas por la ley del mismo nombre, su abreviatura es bien conocida como I.S.S.S.T.E.; esta ley nos menciona que en cuanto a su aplicación será para todos los trabajadores de la administración pública federal, así como para los demás poderes de la Unión, el legislativo y judicial. También es aplicable para la administración pública estatal, comprendiendo desde luego, los municipios, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y fideicomisos públicos que se incorporen a su régimen por ley o por acuerdo del ejecutivo federal. Además, el beneficio se extiende a los familiares de los derechohabientes que menciona la propia ley. El artículo 2o. en veinte fracciones nos señala los beneficios que gozará el trabajador o derechohabiente. El artículo 16 de esta ley nos menciona que todo derechohabiente o trabajador debe cubrir al Instituto una cuota obligatoria del 8% de su sueldo básico de cotización que disfrute. El artículo 33 señala que cuando el trabajador sufra los riesgos y enfermedades profesionales durante el ejercicio de su cargo, en todos estos casos el Estado asume la atención de esos riesgos con cargo a su propio patrimonio. De acuerdo al artículo 40, el trabajador recibirá en los casos de riesgos de trabajo, incapacidad parcial permanente conforme a la tabla de valuación de incapacidades



de la Ley Federal del Trabajo, si es declarada una incapacidad total permanente se le concede al incapacitado una pensión igual al sueldo que venia disfrutando el trabajador en el tiempo que ocurriese el riesgo. El artículo 60 de la ley invocada nos habla de la pensión por jubilación a que tienen derecho los trabajadores con 30 años de servicio. Según lo establece el artículo 61 existe pensión por edad avanzada la que alcanzan los trabajadores con 55 años de edad cumplida y tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al instituto. El artículo 63 se refiere al monto que alcanza cada trabajador según los años de servicio y cotización al Instituto, y que pueden variar del 50% al 95% de su salario, respectivamente.

El artículo 67 habla acerca de la pensión por invalidez causada por motivos ajenos al desempeño de su cargo o empleo y hubiese contribuido con cuota al instituto cuando menos durante 15 años.

El artículo 73 habla de las pensiones por causa de muerte originándose diversas tipos tales como pensiones de viudez, de orfandad y pensiones a los ascendientes y este tipo de pensiones las regulan los artículos 74, 75, 76, 77, 78 y demás relativos de la ley.

### 3.- MEDIOS DE DEFENSA DE SUS DERECHOS.-

Podemos pensar que los únicos derechos que constitucionalmente le son concedidos a los empleados de confianza al servicio del Estado están plasmados en la fracción XIV del artículo 123, apartado B, la cual a la letra dice: "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."

Sin embargo, a través del presente trabajo hemos mencionado algunos otros derechos, que por el simple hecho de prestar un servicio al Estado, los han adquirido sin que se les puedan suprimir y son irrenunciables.

#### A) Concepto Legal.-

Debido a la adición del apartado B en el artículo 123 constitucional, y en el cual quedaron contemplados los derechos y obligaciones de los trabajadores públicos y el Estado, éstos deben resolver sus conflictos laborales ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tal y como lo establece la fracción XII de la citada norma. Por su parte, la respectiva ley reglamentaria en su artículo 124 nos señala claramente de la competencia de este tribunal en un sentido

emplio mediante el cual el órgano jurisdiccional desempeña sus atribuciones y facultades, no obstante la competencia otorgada al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje estimamos que la misa es discriminatoria por mandato expreso del artículo 80. de esta ley, que excluye de su régimen, entre otros, a los empleados de confianza que se ven desprotegidos notoriamente por esta circunstancia, por lo que proponemos que dicha competencia sea general para todos los conflictos que se susciten entre el Estado y sus trabajadores sin excepción alguna, ya que del artículo 123 constitucional no se infiere ninguna salvedad al respecto.

La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal quedó definida como garantía social, con la inclusión del apartado B del artículo 123 constitucional, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de 1960. Lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio apartado B y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados a los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al régimen de seguridad social que les es aplicable, resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a

los derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos e intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previenen la ley reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el poder judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los titulares de la dependencia de los poderes de la Unión y los trabajadores de confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado tribunal, que es el único competente constitucionalmente para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto que se comenta no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción.

Podemos agregar que debido a lo contradictorio del artículo 80. de la Ley Burocrática, se propician una diversidad de criterios, por lo que podemos deducir que los medios de defensa de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, cuando son objeto de violación de sus derechos de reducen a dos alternativas, la primera al promover amparo directo ante la Suprema Corte de Justicia o ante los Tribunales Colegiados de Circuito; la segunda al promover amparo indirecto ante los Juzgados de Distrito o ante el

**Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.**

Por nuestra parte, consideramos que cuando se vulnera cualquier derecho de un trabajador de confianza al servicio del Estado, el medio de defensa es acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en busca de justicia y demandar en los términos de los capítulos I, II y III, que conforman el Título Séptimo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual contempla el procedimiento que se puede seguir ante el mismo cuando haya un conflicto individual entre un trabajador y el Estado-patrón, en concordancia de la fracción XII del artículo 123 apartado B Constitucional, la cual no nos menciona ninguna diferencia entre los derechos que tiene el trabajador de base y el de confianza y ambos los contempla desde el punto de vista general de trabajadores.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Desde el principio de su existencia los seres humanos han realizado actividades tendientes a producir bienes, primero en beneficio de él mismo, sobreponiéndose a las adversidades de la naturaleza para subsistir; posteriormente, las efectúa a favor de otras personas, dando nacimiento a la relación laboral entre la clase trabajadora.

SEGUNDA.- Ante la inhumana explotación de que era objeto el trabajador mexicano, nuestra Carta Magna, en su artículo 123, consagró los derechos de toda persona a desempeñar un trabajo digno y socialmente útil, reconoce a los sujetos de la relación laboral. El que presta un servicio personal llamado trabajador y quien lo recibe llamado patrón. El apartado "B" de dicho artículo constitucional, reconoce dos tipos de trabajadores, el de base y confianza, y un solo patrón el Estado.

TERCERA.- La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le dé al puesto, tal y como lo señala el artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo vigente, especificando además con claridad que las funciones de confianza son las de dirección, inspección, vigilancia y

fiscalización cuando\* tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa ó establecimiento.

CUARTA.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, regula las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. En su artículo 8o. contempla parcialmente a los empleados de confianza; proponemos que sea reformado dicho artículo y queden considerados de acuerdo a las funciones que desempeñen y conforme a los catálogos de puestos a que alude el artículo 20 de esta multicitada Ley.

QUINTA.- Los trabajadores bancarios antes de la nacionalización de la Banca, tenían reguladas sus condiciones de trabajo por el Reglamento de Trabajo de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Posteriormente son incluidos en la fracción XIII bis del apartado "B" del artículo 123 Constitucional y conforme a las reformas actuales, la banca múltiple ha quedado incluida en el apartado "A" y la banca de desarrollo en el "B".

SEXTA.- La inamovilidad en el empleo, es un derecho que la Constitución otorga a los trabajadores en general, sin embargo, al trabajador de confianza al Servicio del Estado, se le priva de tal garantía; proponemos se contemplen algunas disposiciones que reconozcan mayores derechos.

SEPTIMA.- También proponemos no sean excluidos los Trabajadores de confianza del artículo 80. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y se le otorguen facultades para conocer de este tipo de conflictos laborales al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, reformando la fracción XII apartado "B" del artículo 123 Constitucional.



### BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- 2.- ALONSO GARCIA, Manuel. Curso de Derecho del Trabajo. Cuarta Edición, Editorial Ariel, España, 1973.
- 3.- ANDA, GUTIERREZ, Cuauhtemoc. La Nacionalización de la Banca. Editada en los Talleres Gráficos del Instituto Politécnico Nacional, México, 1982.
- 4.- CANTON, MOLLER Miguel. Los Trabajos Especiales en la Ley Laboral Mexicana. Cardenas Editores, México, 1978.
- 5.- CARDENAS, Lazaro. Ideario Político. Selección y Representación de Durán Leonel. Serie Popular Era, México, 1979.
- 6.- CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de Confianza. Editorial Jus, S.A., México, 1979.
- 7.- DE BUEN, Nestor. Derecho del Trabajo. Tomo I, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.
- 8.- DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomos I y II, Sexta Edición, Porrúa, S.A. México, 1961.
- 9.- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomos I y II, Novena Edición, Porrúa, S.A., México, 1984.
- 10.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima Tercera Edición, Porrúa, S.A., México, 1984.
- 11.- GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Décima Cuarta Edición, Porrúa, S.A., México, 1984.
- 12.- KAHLER, Erich. Historia Universal del Hombre. Traducido

del inglés por Marquez Javier. Quinta Reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

13.- JEZE, Gaston. Principios Generales de Derecho Administrativo. DePalma, Buenos Aires, Argentina, 1949.

14.- MARGADANT, S. Guillermo F. El Derecho Privado Romano. Décima Primera Edición, Esfinge, S.A., México, 1982.

15.- PETIT, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. Traducida del Francés por Fernández González José. Novena Edición. Ediciones Selectas, México, 1982.

16.- PALAVICINI, Felix F. Historia de la Constitución de 1917. Tomo I, Editorial Edicex, S.A. Mexico, 1980.

17.- SABINE, George H. Historia de la Teoría Política. Traducida al inglés por Herrero Vicente. Sexta reimpresión. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

18.- SERRA ROJAS, Andrés Derecho Administrativo. Porrúa, S.A. México, 1983.

19.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tomo I. Porrúa, S.A., México, 1973.

20.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta Edición. Porrúa, México, 1981.

21.- VILLEGAS BASAVILBAZO, Benjamin. Derecho Administrativo. Tomo III. DePalma, Buenos Aires, Argentina, 1951.

#### Legislación

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

23.- Ley Federal del Trabajo de 1931. Editorial Imprenta Didot, Mexico, 1957.

- 24.- Lev Federal del Trabajo de 1970.- Editorial Trillas, Décima Octava Edición, México, 1985.
- 25.- Lev Federal del Trabajo Tematizada y Sistematizada. Baltazar, Cavazos Flores y otros. Décima Octava Edición. Editorial Trillas, México, 1985.
- 26.- Lev Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Vigésima Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.
- 27.- Lev del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Editorial Porrúa, S.A. Segunda Edición, México, 1986.
- 28.- Lev del Seguro Social. Editorial Talleres Gráficos de la Nación, México, 1985.
- 29.- Legislación del Trabajo del Servicio Público de Banca y Crédito. Editorial Porrúa, México, 1986.
- 30.- Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial Pac, S.A. de C.V., Segunda reimpresión, 1990, México.
- 31.- Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Trueba Urbina, Alberto y otros. Vigésima Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.
- 32.- Jurisprudencia Mexicana 1917-1971. Trujillo Arroyo, J. Tomo II, año 10.1981. Editorial Cárdenas Editores, México, 1984.
- 33.- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Union. 1941, Editorial Imprenta Didot, S. de R.L., México, 1957.
- 34.- Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil Secretaría de Programación y Presupuesto.

México, 1984.

35.- Reglamento de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. México, 1987.

#### Otras Fuentes

36.- CABALLENAS. DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires. Argentina, 1982.

37.- DE PINA, Rafael y otros. Diccionario de Derecho. Vigésimo Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

38.- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Editorial Calpe, Madrid, España, 1925.

39.- ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México. 1979.

40.- Condiciones Generales de Trabajo y Reglamentos de Escalafón de las Dependencias de la Administración Pública Federal. Presidencia de la República, México, 1981.

41.- Esquema Histórico de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. F.S.T.S.E., México. 1976.

42.- Revista de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. F.S.T.S.E., Núm. 56, México. 1985.

43.- Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomos I, XXIV y XXV. Editorial Bibliográfica, Argentina, Buenos Aires, Argentina. 1967.