

879309



UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE



ESCUELA DE DERECHO CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
CLAVE 879309

ANALISIS JURIDICO AL REGIMEN DE
LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA
EN LA LEY BUROCRATICA DEL
ESTADO DE GUANAJUATO

36
Lij

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

TESIS CON
FECHA DE ORIGEN

Presenta

YOLANDA PEREZ CENTENO

Asesor de Tesis

LIC. RAUL RODRIGUEZ GARCIA

Celaya, Gto., 1992



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION. Pág.

CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL TRABAJO BUROCRATICO.

- 1.1 La primera declaración Constitucional de derechos sociales de los empleados públicos. 1
- 1.2 El Servicio Civil en la Ley Federal del Trabajo de 1931. 2
- 1.3 Los estatutos de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. 5
- 1.4 El Apartado "B" del artículo 123: Nuevo Derecho Sustantivo y Procesal del Trabajo Burocrático. 6
- 1.5 La nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Artículo 123 Apartado "B". 11

CAPITULO II.- NATURALEZA DEL TRABAJO BUROCRATICO.

- 2.1 Naturaleza de las relaciones del trabajo burocrático. 14
- 2.2 Los trabajadores al servicio del Estado. 16
- 2.3 El Estado como patrón. 20

2.4	Problemática Propia del Trabajo Burocrático.	25
2.5	La jurisdicción burocrática y sus diversos conflictos.	26

CAPITULO III.- SITUACION JURIDICA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS ESTATALES Y MUNICIPALES HASTA ANTES DEL LA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL DE 1983.

3.1	Introducción.	28
3.2	Ley que establece en el Estado el descanso semanal y cierre obligatorio.	31
3.3	Ley sobre licencias a funcionarios y empleados del Gobierno del Estado.	32
3.4	Ley de escalafón e inamovilidad de los servidores públicos del Estado.	33
3.5	Ley de seguridad social para los trabajadores del Estado.	37

CAPITULO IV.- EL REGIMEN LABORAL VIGENTE DE LOS SERVIDORES PUBLICOS ESTATALES Y MUNICIPALES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

4.1	Introducción.	41
-----	---------------	----

4.2	Análisis jurídico a la reforma Constitucional del artículo 115 de 1983.	45
4.3	Estructura de la nueva Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y los Municipios para el Estado de Guanajuato.	51

CAPITULO V.- EL REGIMEN DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN LA LEY BUROCRATICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

5.1	Concepto de Servidor Público.	57
5.2	Clasificación de los Servidores Públicos.	59
5.2.1	Según la Doctrina.	59
5.2.2	Según la Ley del Trabajo Burocrático Local.	63
5.3	Los trabajadores de confianza.	64
5.3.1	Antecedentes	64
5.3.2	Denominación.	67
5.3.3	Concepto.	70
5.4	Clasificación de los trabajadores de confianza.	72

5.5 Características propias de los trabajadores de confianza.	76
---	----

CAPITULO VI.- PROBLEMATICA PROPIA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA DE ACUERDO A LA LEY DEL TRABAJO BUROCRATICO PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.

6.1 Limitación de su derecho a la sindicalización.	78
--	----

6.2 Limitación a su derecho a la huelga.	81
--	----

6.3 La falta de seguridad en relación en la estabilidad en el empleo.	84
---	----

6.4 Las condiciones generales de trabajo en los trabajadores de confianza y su problemática particular.	87
---	----

CONCLUSIONES.	89
---------------	----

BIBLIOGRAFIA.	93
---------------	----

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

Por mucho tiempo se discutió ampliamente, si la reglamentación jurídica al trabajo de los servidores públicos, había de ser la misma que para los trabajadores y patrones particulares.

Fue hasta 1960, con la creación del Apartado "B" al artículo 123 Constitucional y en 1963 con la expedición de su Ley Reglamentaria cuando la situación jurídica de estos trabajadores se define.

Más tarde, en 1983 con la reforma al artículo 115 Constitucional, que faculta a las Legislaturas Locales legislar en materia de trabajo, se crea una segunda esfera de derecho laboral, referida a la regulación de las relaciones de trabajo entre los gobiernos estatales y municipales con sus respectivos servidores públicos.

Corresponde a la H. Quincuagésima Legislatura del Estado de Guanajuato, emitir el Decreto N° 149 que contiene la Ley de trabajo para los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios, publicado con fecha 2 de marzo de 1984. Hace poco más de seis años.

En la naciente Ley de Trabajo Local se observan graves fallas, algunas no privativas de la misma. Tal es el caso del injusto régimen de los trabajadores de confianza.

En efecto, sin ignorar que en su tiempo pudo justificarse el régimen de los trabajadores de confianza, en estos momentos resulta indispensable replantear su situación legal.

Consecuentemente, es nuestro propósito en la presente investigación, proponer una alternativa más viable que responda a los justos reclamos de este sector de trabajadores y constituya una opción reivindicadora de la clase trabajadora.

En ese orden de ideas, y con esa finalidad, el desarrollo de la investigación nos permite concluir, que tal problemática tiene su origen en la clasificación que de ellos hace la Ley en: **Trabajadores de base y Trabajadores de Confianza.**

De tal manera, que el trabajador de confianza tiene derecho a estar más protegido por la Ley, ya que estos servidores públicos están excluidos por la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios en su Artículo 8.

Al no excluir al trabajador de confianza, todos los trabajadores quedarán bajo la protección de la Ley, sin tener la necesidad de excluir a nadie. Se reivindicará al trabajador en sus derechos humanos y a la clase trabajadora en sus derechos políticos, sin perjuicio al interés público.

En términos generales, tal es el contenido de la presente Tesis Profesional que pongo a consideración del Honorable Jurado.

LA SUSTENTANTE.

C A P I T U L O P R I M E R O

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL TRABAJO BUROCRATICO

- 1.1 LA PRIMERA DECLARACION CONSTITUCIONAL DE DERECHOS SOCIALES DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS
- 1.2 EL SERVICIO CIVIL EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.
- 1.3 LOS ESTATUTOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION.
- 1.4 EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123: NUEVO DERECHO SUSTANTIVO Y PROCESAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.
- 1.5 LA NUEVA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 123 APARTADO "B".

1.1 LA PRIMERA DECLARACION CONSTITUCIONAL DE DERECHOS SOCIALES DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS.

En el originario artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, se consignó la primera declaración de derechos sociales de los empleados públicos en el mundo, pues quedaron comprendidos en la enunciación de sujetos de derecho del trabajo bajo la denominación genérica de "empleados", que pueden ser públicos y privados o comerciales.

La declaración Constitucional expresa:

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, de una manera general todo contrato de trabajo..."(1)

Desde entonces la teoría del empleo público se sustrajo del derecho administrativo, para pasar lista de presente en el anchuroso campo de la legislación social, pues quedó incluida en nuestro derecho constitucional del trabajo; por esto es materia que incumbe explicar a los Juslaboralistas, aunque los administrativistas no lo entienden así.

(1) TRUEBA Urbina Alberto, *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1982, p. 513.

Las relaciones entre el Estado y sus servidores son de carácter social.

1.2 EL SERVICIO CIVIL EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

La relación de trabajo entre el Estado y sus servidores era regulada antiguamente por leyes administrativas, para garantía del empleo y para el mejor funcionamiento del poder público. En un principio este servicio tuvo carácter civil, de donde proviene la denominación de leyes del servicio civil.

La mayoría de los países se han preocupado por este aspecto de la llamada función pública relacionado específicamente con la burocracia en lo que respecta a la administración del Estado, Gran Bretaña y Norteamérica participaron en el movimiento, reformista relativo "Civil Service", así como a otros países que han dictado leyes en favor de los funcionarios civiles; estas leyes quedaron comprendidas en el ámbito del derecho administrativo.

Siguiendo el ejemplo de aquellos países, entre nosotros se discriminó a los empleados públicos, a pesar de la declaración del artículo 123, olvidando que el empleado particular como el que está al servicio del Estado, son sujetos de derecho del trabajo. El concepto de servicio civil es burgués; en cambio, el contrato de trabajo burocrático es revolucionario y proviene del artículo 123 de la Constitución de 1917, pero la relación entre el empleado y el Estado no es pública, sino social, a diferencia de la relación pública, que

existe entre el propio Estado y sus servidores, frente a los particulares que se aprovechan de dicha función, sin embargo prevaleció la vieja tradición jurídica en la comisión de juristas integrada por Eduardo Delhumeau, Praxedis Balboa y Alfredo Inarritu, quienes redactaron la exposición de motivos y el proyecto del Código Federal del Trabajo para los Estados Unidos Mexicanos, que remitió al Licenciado Emilio Portes Gil, Presidente provisional de la República, al H. Congreso de la Unión, en 1929 y el cual no incluyó como sujetos de derecho del trabajo a los Servidores del Estado, para los que recomendaba la expedición de una Ley del Servicio Civil, como puede verse en seguida:

"El Ejecutivo a mi cargo considera que es de urgente necesidad, y tan urgente como la expedición de este Código del Trabajo, la de una Ley del Servicio Civil, en la que se establezcan claramente los derechos del trabajador del Estado y que deberá comprender el derecho al trabajo, la calificación de eficiencia, los ascensos por ésta y por servicios prestados, enfermedades, jubilaciones, etc.; aunque para expedir sea necesario reformar la Constitución." (2)

El referido proyecto, consiguientemente, no incluye ningún texto reglamentario de la relación laboral por ser objeto de una Ley del Servicio Civil, como se expresa en el mensaje. Esta es la primera vez que entre nosotros se trata del servicio civil identificándolo con la función pública.

(2) TRUEBA Urbina Alberto, Ob. cit., p. 518.

Más tarde, la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931, insistió en el mismo concepto, empleando la misma terminología inadecuada de servicio civil y soslayando las disposiciones respectivas, del artículo 123 Constitucional, en los términos siguientes:

"Art. 2.- Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan."(3)

En acatamiento de la anterior doctrina administrativa contenida en la Ley del Trabajo, el Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, expidió el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de fecha 9 de abril de 1934 y con vigencia hasta el 30 de noviembre del mismo año, en que terminaba su mandato gubernativo.

Con la extinción de este Acuerdo, basado en el concepto de servicio civil del viejo derecho administrativo, se abrió paso a un nuevo derecho estatutario concordante con el artículo 123 Constitucional, que identifica la llamada "Función Pública" como una relación de trabajo de carácter social entre el Estado y sus Servidores.

Precisamente, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, fue expedido por el Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, y publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1938.

(3) TRUEBA Urbina Alberto, Ob. cit., p. 518.

El Acuerdo de Servicio Civil podrá ser un antecedente del Estatuto de los Trabajadores del Estado, pero uno y otro constituyen dos tendencias, dos normas diferentes en su alcance jurídico, político y social; el Acuerdo recoge la idea tradicional administrativa de servicio civil, inspirada en leyes extranjeras que regulan la expresión del concepto de la función social de la relación de trabajo, es decir, nuevo derecho laboral burocrático originado en el artículo 123.

1.3 LOS ESTATUTOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION.

La primera Ley Federal reglamentaria del artículo 123, que consigna nuevos derechos de los empleados públicos, fue el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, expedido a iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas, por el Congreso de la Unión, en el año de 1938, creando a la vez órganos jurisdiccionales para dirimir los conflictos entre los trabajadores y el Estado, denominadas Juntas Arbitrales y Tribunal de Arbitraje. Este Estatuto fue la primera legislación reglamentaria del trabajo burocrático mas avanzada del mundo y punto de partida de un nuevo derecho sustancial y procesal del trabajo burocrático.

Posteriormente, se expidió un nuevo Estatuto en 1941, que reformó el anterior en lo que se refiere a puestos de Confianza, aumentando la lista de éstas; pero siguiendo los lineamientos revolucionarios del primero, suprimiendo las Juntas Arbitrales y conservando

El Acuerdo de Servicio Civil podrá ser un antecedente del Estatuto de los Trabajadores del Estado, pero uno y otro constituyen dos tendencias, dos normas diferentes en su alcance jurídico, político y social; el Acuerdo recoge la idea tradicional administrativa de servicio civil, inspirada en leyes extranjeras que regulan la expresión del concepto de la función social de la relación de trabajo, es decir, nuevo derecho laboral burocrático originado en el artículo 123.

1.3 LOS ESTATUTOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION.

La primera Ley Federal reglamentaria del artículo 123, que consigna nuevos derechos de los empleados públicos, fue el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, expedido a iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas, por el Congreso de la Unión, en el año de 1938, creando a la vez órganos jurisdiccionales para dirimir los conflictos entre los trabajadores y el Estado, denominadas Juntas Arbitrales y Tribunal de Arbitraje. Este Estatuto fue la primera legislación reglamentaria del trabajo burocrático mas avanzada del mundo y punto de partida de un nuevo derecho sustancial y procesal del trabajo burocrático.

Posteriormente, se expidió un nuevo Estatuto en 1941, que reformó el anterior en lo que se refiere a puestos de Confianza, aumentando la lista de éstas; pero siguiendo los lineamientos revolucionarios del primero, suprimiendo las Juntas Arbitrales y conservando

el Tribunal de Arbitraje con jurisdicción más definida y precisa para conocer de los diversos conflictos entre el Estado y sus Servidores, asimismo se consolida el derecho de asociación profesional y de huelgas, con la misma amplitud consagrada en el Estatuto Cardenista de 1938.

Así se fue consolidando a través de la Legislación Federal Reglamentaria del artículo 123, el Derecho Sustantivo y Procesal del Trabajo Burocrático.

1.4 EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123: NUEVO DERECHO SUSTANTIVO Y PROCESAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.

El progreso alcanzado por la legislación burocrática en nuestro país, así como el movimiento social de los trabajadores del Estado, se fue fortaleciendo y llegó a obtener, mediante la presión constante, una meta superior: la incorporación detallada de los derechos de los trabajadores del Estado del Órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos y el derecho de Seguridad Social, en la Constitución. Tal es el origen de la adición constitucional publicada en Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960, que comprende el apartado "B" del artículo 123, como culminación del desarrollo del derecho sustantivo y procesal del trabajo burocrático, en normas fundamentales, cuya reproducción es necesaria para fines didácticos:

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

I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un cien por ciento más la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II.- Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año;

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantías pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República;

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en los casos previstos en las leyes;

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas

de administración pública;

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

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

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo al procedimiento legal. En los casos de supresión de plaza, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI.- 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 accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

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

d.- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a 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 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 construir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos, crédito barato y

y suficiente 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 las que correspondan, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo provehido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

El estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso "f" de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;

XIII bis.- 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; y

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

Desde la declaración Constitucional de derechos sociales de 1917 en favor de los obreros, jornaleros, empleados públicos y privados, domésticos, artesanos y de todo aquel que presta un servicio a otro, el derecho mexicano del trabajo protege, tutela y reivindica a través de normas específicas a cada uno de dichos sujetos del estatuto laboral, en razón del complejo de sus actividades, y por lo que se refiere a los trabajadores al servicio del Estado, la ruptura del cordón umbilical con el derecho administrativo es evidente, pues desde 1917 las relaciones entre el Estado y sus servidores dejaron de ser administrativas para convertirse en sociales, regidas por el derecho del trabajo.

1.5 LA NUEVA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. REGLAMENTARIA DEL ARTICULO - 123 APARTADO "B".

En el Diario Oficial del 28 de septiembre de 1963, se publicó la Nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reafirmando los principios de los Estatutos que le precedieron respecto a la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus Servidores, como derecho social, estableciendo las inamovilidad de los empleados de base y consignando las garantías

sociales mínimas en favor de los burócratas consignadas por el artículo 123, reconociendo al mismo tiempo el derecho de asociación profesional y limitando de tal manera el derecho de huelga, que resulta imposible su realización práctica.

Y cosa curiosa: a los trabajadores del Estado se les reconoce, en la fracción IX, apartado "B", del artículo 123, el derecho absoluto de optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, en los casos de despido injustificado; en tanto que a los trabajadores industriales y demás sujetos de derecho laboral a que se refiere el apartado "A" se les niega ese derecho en la reforma de 1962, autorizándose el despido arbitrario de los mismos, en los casos previstos en el artículo 49 de la Ley del Trabajo, en que el patrón podrá ser eximido de cumplir el contrato de Trabajo mediante el pago de una indemnización, estas contradicciones del derecho laboral mexicano acusan estado de crisis, pues es principio universal que donde existe la misma razón debe imponerse la misma disposición legal, independientemente del derecho absoluto que tiene la clase trabajadora de ser tutelada por la ley laboral en caso de despidos arbitrarios.

El nuevo derecho procesal de la burocracia sigue el mismo sistema de procedimiento de los estatutos anteriores, pero divide la jurisdicción burocrática para los conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus trabajadores, y para las del Poder Judicial y sus servidores, y consiguientemente establece dos órganos jurisdiccionales: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

La base Constitucional de la jurisdicción especial del trabajo burocrático, se consigna en la fracción XII, apartado "B", del artículo 123 de la Constitución, que se reproduce nuevamente con fines procesales:

"Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo provehido en la ley reglamentaria," (4)

"Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación." (5)

Finalmente cabe advertir que las fuentes del derecho procesal de los empleados públicos se encuentran en las normas principales del proceso de los Laboristas o asalariados, así como su teoría social.

(4) TRUEBA Urbina Alberto, Ob. cit., p. 523

(5) Idem.

C A P I T U L O S E G U N D O

NATURALEZA DEL TRABAJO BUROCRATICO

- 2.1 NATURALEZA DE LAS RELACIONES DEL TRABAJO BUROCRATICO.
- 2.2 LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.
- 2.3 EL ESTADO COMO PATRON.
- 2.4 PROBLEMATICA PROPIA DEL TRABAJO BUROCRATICO.
- 2.5 LA JURISDICCION BUROCRATICA Y SUS DIVERSOS CONFLICTOS.

2.1 NATURALEZA DE LAS RELACIONES DEL TRABAJO BUROCRÁTICO.

Algunos tratadistas, especialmente extranjeros, son coincidentes en que las relaciones entre el Estado y sus empleados o funcionarios son de Derecho Público y en consecuencia no se encuentran en la esfera del Derecho del Trabajo, sino del Derecho Administrativo. Aún más, se habla de obligaciones del empleado público frente a la colectividad, al grado de identificarlo con el Estado. (1)

Otros admiten que los funcionarios del Estado son equiparables a los empleados de las empresas privadas y que por lo tanto deben estar sujetos a la legislación del trabajo porque los vínculos que se crean entre ellos, son jurídicos y contractuales y porque tienen los mismos derechos colectivos de asociación y huelga, así como los individuales, consignado en favor de los asalariados. (2)

En la doctrina extranjera predomina la opinión del carácter público de la función que desempeñan los servidores del Estado, cuyas relaciones se consideran como parte del Derecho Administrativo, lo cual fue aceptado en nuestro país por algún tiempo.

Sin embargo cabe advertir, que las relaciones,

(1) CABANELLAS Guillermo, *Tratado del Derecho Laboral* T. II, Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1988, p. 50

(2) TRUERA Urbina Alberto, *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1982, p. 525.

entre el Estado y sus servidores, en nuestro país dejaron de ser administrativas a partir del 1° de mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general específicamente de los empleados públicos y privados.

En la actualidad se ha caracterizado en la propia Constitución y en sus leyes reglamentarias el derecho del trabajo de los asalariados, de todos los trabajadores en general, así como de los empleados públicos.

El conjunto de derechos de todos ellos conforman globalmente el derecho Mexicano del trabajo, de tal manera, para nosotros la teoría del empleo público se ubica dentro del derecho laboral; es por ello que en lo sucesivo nos referiremos al derecho laboral burocrático dentro de la presente investigación.

Las relaciones entre el estado Federal, los Estados miembros y los Municipios con sus respectivos empleados son de carácter social y por lo tanto estos son y deben ser objeto de protección y tutela en el artículo 123, sus Leyes Reglamentarias y las Leyes Locales, no debe confundirse la naturaleza social con la función pública que realiza el Estado y sus empleados frente a los particulares.

2.2 LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

La Constitución, las leyes administrativas y las leyes del trabajo emplean diversas denominaciones para aludir a los servidores del Estado. Nos vamos a referir a la más general, o sea, la de trabajador al servicio del Estado.

El artículo 123 apartado "B" de la Constitución emplea la palabra trabajador para referirse a los funcionarios y empleados públicos. Este precepto se inicia expresando: " B. Entre los poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y sus Trabajadores..."

La Ley Federal de los Trabajadores del Estado, expresa: artículo 3.

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

El artículo 8 de la misma ordena:

"Quedan excluidos del régimen de esta ley: los empleados de confianza; los miembros del Ejército y Armada Nacionales, con excepción del personal civil del departamento de la Industria Militar; el personal militarizado o que militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia

de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos de pago de honorarios".

La tendencia social que dominaba en la época en que se aprobó el estatuto de los servidores públicos, hizo que se empleara la expresión de Trabajadores al Servicio del Estado, con el propósito de equiparar la Legislación del trabajo a la función pública. Se ha limitado este concepto a la propia función pública.

El empleado público se caracteriza por no tener atribución designada en la Ley y sólo colabora en la realización de la función por estas circunstancias:

a.- Por su incorporación voluntaria a la organización pública.

b.- Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública, por no tener carácter representativo. Por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera. Por ser siempre retribuido. Por tener carácter contractual su relación con el Estado, de acuerdo con la Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con respecto a los empleados públicos señala el distinguido tratadista Alberto Trueba Urbina:

"Es de la más justificada ética gubernativa proteger a los servidores del Estado, porque independientemente de la función que ejercen constituyen, además un grupo

humano muy importante, para fines de política electoral; es verdad también que la libertad sindical y política del burócrata es relativa, puesto que no puede apartarse de la norma que señala su jefe; sin embargo, los líderes luchan por sus compañeros y la masa goza de la tutela asistencial y médica, así como de pensiones, descansos y otros beneficios de sus labores y de cierta estabilidad en sus empleos, todo lo cual está incluido en el ordenamiento jurídico, en vía de superación práctica. Y que sea para bien de los empleados y para el mejoramiento de los servicios públicos".(3)

Cabe agregar al respecto, que con relación a los sueldos de los trabajadores burócratas, éstos son muy bajos sobre todo el de los profesionales.

Por otra parte, en interesante estudio, Mendieta y Nuñez describe la evolución de la masa de empleados al Servicio del Poder Público en cuanto a su morfología, estadística, vicios, etc, etc, concluyendo así:

"La burocracia que según se desprende de este estudio, debería ser la más genuina expresión de las bondades sociales, aparece hoy como un mal necesario. Con el abuso de su fuerza llegará a ser un mal intolerable. Entonces ha de romperse el equilibrio social en alguna tremenda crisis, saludable, porque ella enseñará a nuestro

(3) TRUEBA Urbina Alberto, Ob. cit., pp. 525-527.

país, como todas las crisis, en medio del dolor y la miseria, el camino del bien".(4)

Para efecto de crisis o por virtud de la evolución social, como sujeto de derecho laboral, de manera que dentro de las ficciones de la vida política y social existen estatutos que, aunque sea románticamente esa dignidad del servidor público y limitan en algo las arbitrariedades de los que detentan el poder. Hasta que un día, tal vez no muy lejano, los estatutos se cumplan en toda su integridad escrita de que se respeten muchos derechos del burócrata y que el gobierno se preocupe por su seguridad social dentro de las modalidades típicas del Estado Mexicano: Cuando los titulares quieren cumplen la ley a su modo y cuando no, no hay quien los obligue...

Los trabajadores de base son inamovibles, deben ser de nacionalidad mexicana y sus derechos son irrenunciables y están escritos en la Constitución y en la Ley, (artículos 7, 9 y 10) en efecto:

Los derechos sociales mínimos de los trabajadores al servicio del Estado, están escritos en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, como ya lo hemos mencionado con anterioridad. Todos esos derechos se reglamentan en la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero sólo comprenden a la burocracia Federal, es decir a los trabajadores al servicio

(4) MENDIETA y Nuñez, *Ensayo Sociológico sobre la Burocracia Mexicana*, Edit. Porrúa, México, D.F., p. 269.

de los Poderes de la Unión y del Estado Federal, Distrito Federal y Territorios también Federales.

2.3 EL ESTADO COMO PATRON.

Como corolario de la evolución jurídica de la relación pública en nuestra legislación, el Estado Mexicano es patrón cuando emplea el servicio de trabajadores en actividades económicas de carácter empresarial o para la realización de sus propios fines políticos. En el primer caso sus relaciones se rigen por las leyes del Trabajo, en tanto que el segundo por la legislación burocrática. De aquí arrancan nuevas características típicas del Estado moderno.

Confirman la naturaleza de la relación laboral entre el Estado y sus servidores, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia; pues si el Estado es patrón y por consiguiente parte en un Juicio de Trabajo debe tener los mismos derechos que los demás litigantes, inclusive el de promover juicio constitucional de amparo como podría hacerlo cualquier patrón.

La jurisprudencia al respecto, está concebida en los términos siguientes:

Estado patrón, puede pedir amparo contra el Tribunal de Arbitraje. No existe ya razón para negar en forma absoluta, el derecho de ocurrir a la vía de Amparo en

los órganos del poder público cuando ellos, en realidad, por actos del propio poder, que autolimitando su soberanía, creando derechos públicos subjetivos en beneficio de los particulares, con quienes tiene relaciones de carácter jurídico, se ha colocado en el mismo plano que los propios particulares para dirimir sus conflictos de interés, litigando ante un organismo que en rigor es jurisdiccional, aunque con jurisdicción especial, como sucede tratándose del Tribunal de Arbitraje, de acuerdo con las disposiciones del Estatuto jurídico para los trabajadores al servicio del Estado.

En otros términos, cuando el Estado no hace uso libre de su soberanía, sino, que limitándola, sujeta la validez de sus actos a las decisiones de un organismo capacitado para juzgar de ellas, resulta equitativo, lógico y justo, que tenga expeditas las mismas vías que sus colitigantes, para ante la jurisdicción creada en defensa de sus intereses y así hay que concluir que puede usar los recursos, tanto ordinarios como extraordinarios, equivalentes para ambas partes.

Pero cuando el Estado patrón, en la relación pública, desobedece la ley a través de sus representantes y no acata los laudos de los Tribunales burocráticos, la Ley es ineficaz para hacerlo cumplir...

IDENTIFICACION DE LOS PATRONES.-

Los patrones estatales son los siguientes:

- 1.- El Poder Ejecutivo Federal, a través del presidente de la República y sus Secretarios, que son los jefes de las unidades burocráticas.
- 2.- Las Cámaras de Diputados y Senadores.
- 3.- La Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Jueces de Distrito.

También por disposición expresa del artículo 1º de la Ley Burocrática tienen carácter de patrones estatales, los que establece el propio artículo que a la letra dice:

"Artículo 1º.- La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión de los Gobiernos del Distrito y territorios federales de las instituciones que a continuación se enumeran:

- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado.
- Juntas Federales de mejoras materiales.
- Instituto Nacional de la Vivienda.
- Lotería Nacional.
- Instituto Nacional de Protección a la Infancia.

- Instituto Nacional Indiginista.
- Comisión Nacional Bancaria.
- Comisión Nacional de Seguros.
- Comisión Nacional de valores.
- Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas.
- Centro Materno Infantil Mexicano Avila Camacho.
- Hospital Infantil.
- Así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de Servicios Públicos".

La empresa descentralizada no incluida en el artículo anterior, se rigen por la Ley Federal del Trabajo. Aunque el Ejecutivo Federal mediante reglamentos inconstitucionales, pero con fuerza indiscutible, incluye a determinados organismos descentralizados dentro de la jurisdicción burocrática, como Caminos y Puentes Federales de Ingreso.

Asimismo tienen el carácter de patrones los Poderes Públicos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los Estados y los Municipios o Ayuntamientos, cuyas relaciones se rigen por el Apartado "A" del artículo 123 y su ley reglamentaria, porque la Legislación Federal del Trabajo Burocrático no se les puede aplicar jurídicamente.

En épocas posteriores y principalmente en sectores de ideas radicales estuvo de moda la tesis del Estado patrón, no encaja en nuestras tradiciones democráticas porque equiparándolo al Estado con la empresa privada es originar anomalías en nuestra vida jurídica.

La iniciativa privada Presidencial que reforma al artículo 123 apartado "B", expresó categóricamente:

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

Los trabajadores al Servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen.

2.4 PROBLEMATICA PROPIA DEL TRABAJO BUROCRATICO.

Por disposición expresa del artículo 123 de la Constitución, apartado "B", fracción XI, se establecen dos jurisdicciones especiales de carácter social entre el Estado y sus servidores, a saber:

- a.- Una para las diferencias o conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus trabajadores, y
- b.- otra para las diferencias o conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.

Así como los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y en general todo aquel que presta un servicio a otro tiene su jurisdicción laboral a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se trate del Poder al que sirvan. Las normas de procedimiento a través de las cuales se ejercen las dos jurisdicciones y los actos procesales son las mismas.

Los Tribunales Burocráticos, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el pleno de la Suprema Corte de Justicia, ejercen funciones administrativas en los casos siguientes:

- I.- Cuando se trata del registro de los Sindicatos, y

II.- Cuando se trata de registro de las condiciones de trabajo (artículo 124, fracciones III y V).

Por lo que se refiere a la cancelación del registro del sindicato, cuando hay controversia, no es acto administrativo sino materia de un Juicio Contencioso que se resuelve en ejercicio de la función jurisdiccional.

2.5 LA JURISDICCION BUROCRATICA Y SUS DIVERSOS CONFLICTOS.

En la jurisdicción laboral burocrática se dirimen los conflictos entre Estado y sus servidores. Estos conflictos se originan por las diferencias que surgen con motivo de la relación jurídica de trabajo existente entre los Poderes Públicos, Legislativo, Ejecutivo y Jurisdiccional, y sus trabajadores, por hechos íntimamente relacionados con ella. Tales conflictos pueden ser de cuatro clases, a saber:

- a.- Individuales, entre los titulares de una dependencia y sus trabajadores;
- b.- Colectivos, entre el Estado y las organizaciones de trabajo a su servicio;
- c.- Sindicales, entre los trabajadores y sus organizaciones;

d.- Intersindicales, entre dos o más Sindicatos trabajadores al servicio del Estado (artículo 124, fracciones I, II y IV).

Estos conflictos se producen con motivo de las relaciones jurídicas de trabajo establecidas entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio, como reza el artículo 2 de la ley respectiva, o por hechos íntimamente relacionados con el trabajo.

Los conflictos sindicales e intersindicales son provocados por la relación jurídica de trabajo, pero suponen, lógicamente, divergencias en torno de derechos escalafonarios o preferentes o de carácter profesional entre los miembros de un sindicato, o entre dos o más sindicatos por motivos que atañen directamente a las asociaciones profesionales.

Todos estos conflictos entre los trabajadores y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se tramitan con sujeción a las mismas normas de procedimientos consignados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentarias del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

C A P I T U L O T E R C E R O

SITUACION JURIDICA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS ESTATALES Y MUNICIPALES HASTA ANTES DE LA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL DE 1983

- 3.1 INTRODUCCION
- 3.2 LEY QUE ESTBLECE EN EL ESTADO EL DESCANSO SEMANAL
Y CIERRE OBLIGATORIO
- 3.3 LEY SOBRE LICENCIAS A FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS
DEL GOBIERNO DEL ESTADO
- 3.4 LEY DE ESCALAFON E INAMOVILIDAD DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS DEL ESTADO
- 3.5 LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES
DEL ESTADO

3.1 INTRODUCCION.

En el estado de Guanajuato, como en algunas otras Entidades Federativas se expidieron diversos decretos, leyes, estatutos o reglamentos tendientes a regular las relaciones entre los trabajadores estatales y municipales. En todos los casos dichos cuerpos legislativos fueron tildados de inconstitucionales, argumentando que sólo el Congreso Federal tenía facultades para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123.

Sosteniéndose por parte de los especialistas en la materia, como el distinguido tratadista Alberto Trueba Urbina, que a partir de la reforma constitucional de 1929, que otorgó la atribución en legislar en materia del trabajo al Congreso de la Unión, las legislaturas locales no tienen ninguna manera y por ningún motivo facultad para dictar leyes de trabajo, sosteniendo el criterio firme de que los trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios debían ejercitar sus acciones laborales ante las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

Los tratadistas especializados en el derecho burocrático estuvieron tan convencidos de lo anterior, que todavía hasta antes de 1983, emitían irónicos comentarios al criterio externado al respecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal como lo podemos observar en el siguiente texto que transcribimos literalmente:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, COMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR EN MATERIA DE. Este precepto (artículo 123) pues, distingue perfectamente dos tipos o clases de relaciones: en primer lugar, la relación laboral existente entre los obreros en general como los patrones, por virtud del contrato de trabajo; para legislar sobre este punto, el Congreso Federal no ve restringida su facultad a ninguna entidad federativa en particular, por lo que sus respectivos ordenamientos tendrán vigencia ordinariamente en toda la República; en segundo lugar, la relación de servicio público existente entre el Estado y sus empleados públicos; para legislar sobre esta clase de relaciones, el Congreso de la Unión si tiene una importante restricción, ya que sólo tiene facultades exclusivas para expedir ordenamientos reglamentarios de las relaciones entre la Federación, Distrito y Territorios Federales por una parte, y sus empleados públicos por la otra, pero queda fuera de sus atribuciones legislar sobre vínculos de servicio público existentes entre los Estados de la Federación y sus respectivos empleados.

O sea, que para el artículo 123 constitucional, no debe interferirse la relación laboral existente entre un obrero y su patrono, y la existente entre un empleado público y el Estado al que sirve.

La distinción entre ambas es punto de coincidencia de la doctrina, la legislación y en igual sentido se ha orientado la jurisprudencia de esta Suprema Corte, por ello resulta inaceptable que cuando el

apartado "A" del artículo 123 constitucional, se otorgan facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de contrato de trabajo, se entienda incluida también la facultad de legislar sobre las relaciones entre Estado y empleados; en este aspecto, se repite, el Congreso Federal sólo tiene facultades exclusivas para expedir leyes reglamentarias de los vínculos existentes entre el Gobierno Federal y sus empleados, más no para legislar sobre las relaciones entre los Estados de la Federación y sus respectivos servidores públicos, de manera que al carecer de facultades en este último punto, debe entenderse que conforme el artículo 123 constitucional ya mencionado, tales atribuciones corresponden a los congresos locales dentro de sus respectivos límites territoriales. Amparo en revisión 258/67, Sindicato de Trabajadores del Hospital Infantil de Monterrey 4 de marzo de 1969, unanimidad de 16 votos, ponente Ernesto Aguilar Alvarez. (1)

La ignorancia supina de los integrantes del pleno, en cuanto al proceso de formación del artículo 123 y de la reforma constitucional de 1929, que le encomienda al Congreso de la Unión, legislar en materia de trabajo, frente a lo violatorio de la Constitución y declaración de derechos sociales, no merece comentario por la evidencia de nuestra aceveración". (2)

(1) CFT., Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación* Séptima Época, México 1971, pp. 61 y ss.

(2) TRUEBA Urbina Alberto, *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1982 pp. 523 y 524.

Visto lo anterior, podemos inferir que la situación de los burócratas al Servicio del Estado y los Municipios habían permanecido, en la mayor parte de la República sin gozar de los beneficios de la legislación Laboral Mexicana; pasando largos años en discusiones bisantinas que se dividían sosteniendo unos que sus relaciones laborales debían regirse por las disposiciones del apartado "A" del artículo 123 y su ley reglamentaria, y otros sostenían que dichas relaciones correspondían al apartado "B" del mismo dispositivo y su correspondiente ley reglamentaria.

Sin embargo, independientemente de lo anterior, Constitucionales o no, los diferentes estatutos jurídicos sobre servicio civil continuaron aplicándose en las distintas Entidades Federativas.

En el caso concreto del estado de Guanajuato y con el objeto de tener una visión clara y amplia sobre la condición laboral que prevaleció entre los trabajadores y los gobiernos del Estado y Municipios de Guanajuato, procedemos a consignar en forma concreta y precisa cuales fueron los cuerpos normativos que rigieron durante años las relaciones burocráticas.

3.2 LEY QUE ESTABLECE EN EL ESTADO EL DESCANSO SEMANAL Y CIERRE OBLIGATORIO.

La presente ley fue expedida según decreto número

300 de la H. XXVIIIIX Legislatura Constitucional del Estado Libre y soberano del Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial número 51 de fecha 25 de junio de 1922, siendo gobernador del Estado el Ing. Antonio Madrazo.

En lo esencial, dicha ley declara forzoso el cierre de Oficinas los días domingos del año, de las 13:00 horas en adelante, los días de fiesta Nacional, así como el 1º de mayo. Agregando que los empleados tendrán derecho, además a otro medio día de descanso semanariamente.

Precisando por otra parte que los Ayuntamientos, de acuerdo con las costumbres y necesidades de la localidad, señalarán el día de la semana destinado al medio día de descanso a que se refiere anteriormente. Aclarándose que los días de descanso debían entenderse con goce de sueldo o jornal.

3.3 LEY SOBRE LICENCIAS A FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO.

La ley en cuestión fue expedida por decreto N° 177 de la H. XXIX de la Legislatura Nacional del Estado libre y soberano del Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial número 24 de fecha 25 de marzo de 1923 siendo Gobernador Constitucional del Estado el C. Ing. Antonio Madrazo.

En dicha Ley se señala que todo funcionario o empleado que dependa del Ejecutivo del Estado tiene derecho a disfrutar de licencias con goce de sueldo. Estas licencias, a excepción de los Profesores de Educación, no podrán exceder de 12 días hábiles al año y podrán ser concedidas en los siguientes casos:

Por enfermedad que le impida trabajar; por causa grave a juicio del Ejecutivo; y por vacaciones anuales.

Señalando como requisito para disfrutar esta clase de licencias, los siguientes:

- Tener por lo menos 6 meses de antigüedad.
- Acreditar, en su caso el padecimiento de enfermedad que le impida laborar.
- Tener por lo menos un año de servicio cuando la licencia sea por vacaciones y posteriormente para disfrutar de dichas vacaciones cada 6 meses, quien además deberá justificar buena conducta.

3.4 LEY DE ESCALAFON E INAMOVILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO.

Expedida según decreto número 173 XLII del Congreso Constitucioinal del Estado libre y soberano del

Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial número 18, de fecha 1° de septiembre de 1945, siendo Gobernador del Estado el C. Aguilar y Maya. La presente Ley lo era de aplicación general para todas las autoridades y funcionarios de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como para todos los servidores de los poderes.

Aclarándose en sus disposiciones generales que esta Ley se aplicará a los trabajadores de la Educación en tanto se expida el Estatuto Jurídico del Magisterio.

Dicha Ley presenta una estructura más completa y una técnica más depurada. En ella se define al Servidor Público del Estado como toda persona que le preste un servicio material, intelectual o de ambos géneros en virtud del nombramiento que le fuere expedido. Clasifica a los servidores públicos del Estado en dos grupos:

Funcionarios y empleados de confianza por un lado, y servidores de base por el otro. Haciendo una lista muy extensa de las personas consideradas como funcionarios y empleados de confianza, distinguiéndose los servidores de base, por exclusión, aquellos que no se encuentren en el grupo anterior. En el título segundo de la Ley en cuestión se señalan los derechos y obligaciones de los servidores públicos, destacándose entre otras cuestiones las siguientes:

- Se les reconoce capacidad legal para aceptar un nombramiento con todas sus consecuencias legales a los menores de edad que tengan más de 15 años.

- La jornada obligatoria de trabajo es de 48:00 horas divididas en 5 días laborables y dos días consecutivos de descanso con goce de sueldo íntegro.

- El sueldo es fijado libremente por el Estado y de ninguna manera podrá modificarse por razones de edad, sexo o nacionalidad.

- Es facultad de los titulares de las dependencias Oficiales imponer a los servidores públicos correcciones disciplinarias y sanciones, pudiendo consistir en extrañamiento, sanción pecuniaria que en ningún caso excederá de un mes de sueldo, suspensión hasta por 6 meses en el empleo, destitución y consignación a las autoridades competentes en caso de delito.

- Las relaciones de trabajo entre el Gobierno del Estado y sus trabajadores eran conocidas por la comisión de escalafón y justicia quien tenía facultades para emitir dictámenes definitivos.

Del título Tercero de esta Ley estaba destinado

a los riesgos profesionales, señalándose que los mismos se regirán por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

Del título Cuarto de la Ley en comentario se destinaba a las prescripciones --precisándose-- que los derechos derivados de esta ley o del nombramiento otorgado en favor de los servidores públicos prescribían en un año. A excepción de los siguientes derechos que prescribirán en 3 días:

- La facultad para impugnar la aceptación de un nombramiento expedido en contra de las disposiciones de esta Ley.
- El derecho para volver a ocupar el puesto que haya dejado por accidente o por enfermedad.
- La facultad de los funcionarios para suspender a los empleados por causas justificadas.

En cuanto al título Quinto de esta Ley se destina a la comisión de escalafón y justicia, para el tribunal encargado de dirimir los problemas con motivo de las relaciones de trabajo entre el gobierno y sus trabajadores señalándose que esta Comisión quedará compuesta por tres representantes de cada uno de los poderes del Estado, nombrados por los titulares de los mismos.

Precisándose que las cuestiones que sean competencia de esta comisión de escalafón y justicia deberán plantearse por escrito ante el titular del poder en donde preste los servicios el afectado, en cuyo caso aquel deberá hacer ese hecho del conocimiento de los demás titulares a fin de que en un plazo no mayor de 5 días se integre la comisión, la posición presentada deberá ser en original y copia.

El ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos deberán desahogarse en una sola audiencia y dictarse resolución en el término de 5 días, mismo que se consideraba inapelable.

Finalmente el título Séptimo de la presente Ley estaba destinado al escalafón y sistema que no contempla aspectos de gran importancia.

3.5 LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA TRABAJADORES DEL ESTADO.

La presente ley, expedida por decreto número 88 por el H. L Congreso Constitucional del Estado libre y soberano del Estado de Guanajuato, publicado en el Diario Oficial número 83 de fecha 16 de octubre de 1977, siendo Gobernador del Estado el C. Luis H. Ducoin.

En los términos de la presente ley se establece un régimen de seguridad social en favor de los Servidores Públicos, de sus familiares o dependientes económicos.

Estableciéndose en la misma que es obligatoria su observancia para el gobierno del Estado de Guanajuato, los Municipios y sus servidores.

Paralos efectos de dar cumplimiento a las obligaciones de naturaleza social, se crea el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato; organismo que se encargará de garantizar las siguientes prestaciones:

- Seguro de cesantía o separación.
- Seguro de fallecimiento.
- Préstamos a corto plazo e hipotecarios.
- Jubilaciones y pensiones.
- Prestaciones especiales, etc.

Igualmente, es de hacerse notar que con la vigencia de la presente Ley se abroga la ley de pensiones para el Estado de Guanajuato que tenía vigencia desde el mes de junio de 1962.

Cabe hacer notar que la presente Ley aún tiene vigencia en la actualidad; pero que las prestaciones que otorga son única y exclusivamente para los trabajadores del Gobierno del Estado de Guanajuato; ya que para poder prestar servicio a los servidores públicos municipales se requiere necesariamente que la celebración de convenio entre el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato (I.S.S.E.G.), y tenemos conocimiento que desde la vigencia de la presente Ley hasta la fecha ningún Municipio ha celebrado convenio con el Instituto, lo cual equivale a afirmar que los Servidores Públicos Municipales siempre han permanecido prácticamente en el desamparo de naturaleza social.

Finalmente, podemos inferir que las leyes anteriormente analizadas, aún cuando esto haya sido en forma breve, del Estado, equivale a las Leyes del trabajo local de esa época que rigieron las relaciones laborales entre el Gobierno del Estado de Guanajuato y sus trabajadores, las cuales eran tildadas de inconstitucionales por los tratadistas en esa época, y que incluso las mismas legislaturas locales como en el caso del Estado de Guanajuato, abiertamente a denominarlas como leyes de trabajo y a lo más que llegaban eran a mencionarlas tímidamente como estatutos o leyes de Servicio Civil o bien como en nuestro caso, Ley que establece en el Estado el descanso semanal y cierre obligatorio; Ley sobre Licencias a funcionarios y empleados del Gobierno del Estado; Ley de Escalafón e Inamovilidad de los Servidores Públicos del Estado y Ley de Seguridad Social para los trabajadores del Estado.

Sin embargo independientemente de lo valioso de las mismas, lo cual no se discute, lo criticable es sin duda que el Gobierno del Estado de Guanajuato y más aún los señores Diputados, que se supone cuidan de los intereses de sus electores no se hayan preocupado por incluir dentro de dichas leyes las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores, dejando a estos totalmente desamparados frente al despotismo que caracterizaba a los Gobiernos Municipales en esa época quienes en la mayoría de los casos se les consideraba como verdaderos casiques.

C A P I T U L O C U A R T O

EL REGIMEN LABORAL VIGENTE DE LOS SERVIDORES PUBLICOS ESTATALES Y MUNICIPALES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

- 4.1 INTRODUCCION
- 4.2 ANALISIS JURIDICO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL
DEL ARTICULO 115 DE 1983.
- 4.3 ESTRUCTURA DE LA NUEVA LEY DEL TRABAJO DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS AL SERVICIO DEL ESTADO Y
DE LOS MUNICIPIOS PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.

4.1 INTRODUCCION.

Previo al análisis a la Ley del Trabajo Burocrático del Estado de Guanajuato, resulta conveniente hacer referencia respecto del funcionamiento Constitucional que permite la expedición de dicha Ley, con la finalidad de partir sobre una base cierta y firme sobre la Constitucionalidad de la misma, toda vez que como ha quedado debidamente expuesto en artículos anteriores, durante mucho tiempo estas leyes burocráticas estatales fueron cuestionadas en cuanto a las facultades legislativas locales para su expedición, situación que quedó debidamente resuelta con la reforma al artículo 115 Constitucional de fecha 3 de febrero de 1983.

Al respecto cabe señalar, que en efecto el artículo 115 de la Constitución General de la República, estructura la organización municipal del país, además de reglamentar algunos otros puntos referentes a los Estados de la Federación.

Cabe advertir además que el artículo 115 ha sido reformado nueve veces en su texto original.

- PRIMERA REFORMA, publicada en el Diario Oficial del 20 de agosto de 1928, se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales, estableciéndose que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada Estado.

- SEGUNDA REFORMA, publicada en el Diario Oficial del 29 de abril de 1933, tuvo como objeto establecer con precisión el Principio de No Reelección absoluta para Gobernadores, y de No Reelección relativa para Diputados Locales e integrantes de los Ayuntamientos.

- TERCERA REFORMA, publicada en el Diario Oficial del 8 de enero de 1943, modificó la parte correspondiente a la duración de los Gobernadores en el cargo, pasando de 4 a 6 años.

- CUARTA REFORMA, de nuestro artículo en comentario, publicada en el Diario Oficial del 15 de febrero de 1947, por virtud de ella se otorgó el derecho a la mujer para participar en las elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada.

- QUINTA REFORMA, del artículo 115, publicada en el Diario Oficial del 17 de octubre de 1953, está íntimamente ligada a la anterior, ya que por medio de ella se le otorga la plena ciudadanía a la mujer para participar en todos los procesos políticos nacionales.

- SEXTA REFORMA, publicada en el Diario Oficial del 6 de febrero de 1976, adició al artículo

115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano.

- SEPTIMA REFORMA, publicada en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977, tuvo por objeto adicionar al artículo 115 a efecto de introducir al sistema de Diputados minoría en la elección de Legisladores Locales y el Principio de Representación Proporcional la elección de los Ayuntamientos de los Municipios.

- OCTAVA REFORMA, al artículo 115, publicada en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1983, cambió sustancialmente el contenido del artículo que se comenta, dividiéndolo en diez fracciones, una de las cuales, la fracción IX, la que por naturaleza de nuestra investigación, transcribimos literalmente y dice:

IX.- "Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus traba-

jadores se refiere. (1)

- NOVENA REFORMA y última del artículo 115, publicada en el Diario Oficial de fecha 17 de marzo de 1987, establece de nueva cuenta una reestructuración del artículo en comentario, transformándose las diez fracciones anteriores en sólo ocho, de las cuales la fracción VIII se reforma, para efecto de que las reglas contenidas en la misma pasarán a constituir las nuevas fracciones del artículo 116, y sólo se conserva el principio de representación proporcional en la configuración de los miembros directivos de los Ayuntamientos que puedan ser Consejales o Regidores. Por último en el párrafo final de la fracción que se comenta, se indica que las relaciones laborales entre los Municipios y sus trabajadores se regirán, por la Ley expedida por la Legislatura de cada Estado, con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional fracción, que para efectos didácticos nos permitimos transcribir literalmente en lo conducente:

VIII.- Las leyes de los Estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

(1) QUINTANA Carlos Francisco, colaborador, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, D.F., 1985, pp. 277 a 285.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias. (2)

4.2 ANALISIS JURIDICO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTICULO 115 DE 1983.

En el presente punto habremos de referirnos a la octava de las reformas realizadas al artículo 115 Constitucional, la cual se verificó en el mes de febrero de 1983, durante el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, misma que quedó debidamente enunciada en el tema anterior y en tal virtud nos abstenemos de transcribirla de nueva cuenta, en obvio de repeticiones.

Bástenos recordar que la fracción novena de la Ley Suprema establecía las facultades de las legislaturas locales, que regulan las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores. Y que estas relaciones se inscriben en el marco del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, siendo en sus Estatutos donde se define con claridad lo referente a las condiciones generales de trabajo. Facultades que años más tarde fueron reubicadas en la fracción VII del actual

(2) PADILLA Moreno Javier, coordinador, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, comentada, Edit. Trillas, México, D.F., 1990, pp. 116 a 120.

texto del artículo 115 Constitucional, al sufrir considerable transformación en su contenido.

La fracción que se comenta, en lo conducente establece la facultad de las legislaturas locales para expedir Estatutos que regulan las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores. Se desprende además, que los Municipios tienen amplia facultad para que, a fin de que sus trabajadores gocen de Seguridad Social, puedan celebrar Convenios con Instituciones Federales o Locales de esa naturaleza.

Considerando que el artículo 123 Constitucional y su Ley reglamentaria regulan en el país las relaciones laborales entre patrones y trabajadores, con la finalidad de mantener un equilibrio entre los factores de la producción se infiere que tratándose de la fracción en cita, el patrón lo es institucionalmente el Estado y el Municipio y su finalidad en cuanto a la relación laboral con sus trabajadores será un equilibrio entre el trabajo y la administración gubernamental.

Importa ubicar hipotéticamente en alguno de los apartados del artículo 123 esa relación laboral, que consideramos será el apartado "B" porque es el que rige para los Servidores Públicos.

Se considera necesario reformar el artículo

123 en su apartado "B", para incorporar de manera general esta relación laboral, sin perjuicio de que atendiendo a la soberanía Estatal y autonomía Municipal, las entidades expidan su Ley y el Municipio tenga su Estatuto Jurídico sobre la materia.

Dicho Estatuto Jurídico de los Trabajadores Municipales que deberá expedir la legislatura del Estado con base en su Constitución, atenderá al otorgamiento y garantía de los derechos mismos de los trabajadores que se desprenden del apartado "B" del artículo 123, que es diverso en algunos aspectos a lo establecido para el trabajador en general, por ejemplo, en cuanto a la Seguridad Social y a los Tribunales de Arbitraje.

Además deberá contener al igual y en coordinación con la Ley Estatal, la implantación de sistemas de servicio de carrera, coordinadas por el organismo de apoyo municipal, bajo políticas bien definidas de descentralización administrativa, que preparen y procuren el acceso a la función pública de habitantes del propio Municipio, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la Seguridad Social y las normas que garanticen la eficacia y eficiencia en la administración municipal incluso recurriendo al apoyo Estatal y Federal.

En cuanto a la implantación de Servicio Público de Carrera, por parte de los Municipios, deberá tutelarse

con claridad en el Estatuto Jurídico de los servidores municipales la participación del Ayuntamiento del Estado y en su caso de la Federación, estipulándose las acciones de los ayuntamientos para promover los programas de capacitación y formación para sus empleados.

Pueden regularse en el Estatuto en cita la participación de las Universidades e Institutos Superiores de cada Entidad para que en cumplimiento a sus fines sean Organismos Promotores del Desarrollo Municipal en esta materia, lo que pueden realizar a través de investigaciones, tesis profesionales, como en nuestro caso, servicio social, opiniones técnicas, promoción de cursos de invenciones en los planes de estudio y con la inovación de nuevas carreras técnicas y universitarias, todo ello como un instrumento para la resolución de la problemática municipal tendiente a mejorar las condiciones de vida de la comunidad.

Es necesaria la capacitación de los recursos, puesto que es un elemento indispensable para el cumplimiento de las acciones gubernamentales municipales. El referido Estatuto Jurídico deberá regular un instrumento adecuado que constituya una organización, que bien puede estar a cargo del Organismo Municipal ya citado y que tenga como finalidad, constituirse en un Centro de Estudios de Administración Municipal que pudiera tener los siguientes objetivos:

- Formar y capacitar los recursos humanos para

la administración municipal.

- Contribuir al estudio y la mecánica de la instauración del Servicio Público de Carrera.
- Generar como investigación necesaria para conocer la estructura municipal y adecuarla a la transformación dinámica que impone el avance social y político del país.
- Desarrollar la comunicación intermunicipal de los Ayuntamientos con la comunidad y con los gobiernos de los Estados.
- Contribuir al estudio y conocimiento en la mejor forma posible de la intervención del ámbito del Gobierno Municipal en la economía local y regional.
- Capacitar a los servidores públicos municipales mediante cursos intensivos, cortos y permanentes, que les proporcione el instrumental socio-político, económico y técnico para servir mejor a su comunidad.
- A fin de hacer operable el Centro de Estudio propuesto, tutelado por el Estatuto Jurídico y coordinado por el organismo de apoyo municipal, será imprescindible que se defina en la Ley Orgánica

Municipal, la constitución de Consejo Directivo, con la respresntación mayoritaria de los Ayuntamientos, de tal manera que pueda recoger las preocupaciones de todas las autoridades municipales de la Entidad.

Se regularán también los recursos financieros para su administración, su organización docente y administrativa, posiblemente un sistema de becas, apoyos institucionales, etc. con el fin de seleccionar, certificar e incorporar a la Administración Municipal a los nuevos funcionarios del servicio público de carrera.

El Estatuto Jurídico deberá contemplar en su capítulo relativo, el escalafón del Servicio Público de Carrera. Donde se considerará la clasificación de puestos de trabajo, a través de las escalas para determinar el sueldo, las condiciones para el ascenso y los hechos o situaciones que puedan propiciar una pensión y garantizar la seguridad social.

En lo que respecta a la celebración de convenios entre los Municipios e Instituciones Federales o Estatales para la prestación de servicios de seguridad social a sus trabajadores, se sugiere preveer en el Estatuto, que los empleados municipales, queden inscritos en el mismo régimen de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, a fin de consolidar un régimen estatal de seguridad social y evitar la disposición de recursos y la duplicidad de servicios.

Se hace indispensable la celebración de convenios, principalmente con instituciones de seguridad social del Estado o Federales. Debe prevenir la participación municipal en los órganos de decisión de la instituciones con la que se celebren dichos convenios, para que en una auténtica representación se procure por el bienestar de los trabajadores municipales. (3)

El Estatuto deberá describir las bases generales en cuanto a las obligaciones municipales en esta materia.

4.3 ESTRUCTURA DE LA LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS AL SERVICIO DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.

La presente Ley, expedida por decreto número 49, por la H. LII Legislatura del Congreso Constitucional del Estado libre y soberano del Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial número 23 del 2 de marzo de 1984, siendo gobernador del Estado, el Lic. Enrique Velasco Ibarra; dicha Ley regula las relaciones entre el Estado y los Municipios con sus

- TITULO PRIMERO

Capítulo Unico.-

Disposiciones generales.

- TITULO SEGUNDO

De los derechos y obligaciones de los trabajadores.

Capítulo Primero.-

Generalidades.

Capítulo Segundo.-

Jornada de trabajo y días de descanso.

Capítulo Tercero.-

De los salarios y prestaciones.

Capítulo Cuarto.-

Derechos y obligaciones de los trabajadores.

Capítulo Quinto.-

De la suspensión de los efectos del nombramiento.

- TITULO TERCERO

Capítulo Primero.-

Derecho de preferencia, antigüedad y ascenso.

Capítulo Segundo.-

De la comisión mixta de escalafón.

Capítulo Tercero.-

Del funcionamiento de la comisión mixta de escalafón.

- TITULO CUARTO

Capítulo Unico.-

De los riesgos profesionales.

- TITULO QUINTO

Capítulo Unico.-

De la organización colectiva de los trabajadores.

- TITULO SEXTO

Capítulo Primero.-

De las huelgas.

Capítulo Segundo.-

Del procedimiento de huelga.

- TITULO OCTAVO

Capítulo Unico.-

De la prescripción.

- TITULO NOVENO

Del Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

Capítulo Primero.-

De la integración del Tribunal.

Capítulo Segundo.-

De la competencia del Tribunal de Conciliación
y Arbitraje.

Capítulo Tercero.-

Del procedimiento.

De las sanciones.

- TRANSITORIOS.

De acuerdo a las disposiciones contenidas en los artículos transitorios, esta Ley abrogó la Ley de Escalafón e Inamovilidad de los Servidores Públicos del Estado, así como la Ley sobre Licencias a Funcionarios y Empleados del Gobierno del Estado.

Igualmente se le conceden facultades al tribunal de conciliación y arbitraje para que expida su propio reglamento a efecto de regular su organización y funciones.

Por otra parte la integración del tribunal de conciliación y arbitraje se hizo por primera vez, según el artículo cuarto transitorio de la misma Ley, a convocatoria expedida por la Secretaría General del Gobierno del Estado a los trabajadores para designar representantes. A más tardar dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que entró en vigor esta Ley. Acordándose en la misma que los integrantes del primer tribunal estaría en funciones hasta el 15 de enero de 1986. y que en lo sucesivo se estaría a lo dispuesto

acuerdos, reglamentos, costumbres, prerrogativas y en general los derechos que estén establecidos en favor de los trabajadores, superiores a los que esta ley es acorde, continuarán surtiendo sus efectos en todo aquello que les beneficie.

C A P I T U L O Q U I N T O

EL REGIMEN DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN LA LEY BUROCRATICA DEL ESTADO DE GUANJUATO

5.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO

5.2 CLASIFICACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

5.2.1 SEGUN LA DOCTRINA

5.2.2 SEGUN LA LEY DEL TRABAJO BUROCRATICO LOCAL

5.3 LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

5.3.1 ANTECEDENTES

5.3.2 DENOMINACION

5.3.3 CONCEPTO

Las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores y entre los Municipios y sus trabajadores, se rigen por la Ley Burocrática Local, denominada Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios para el Estado de Guanajuato.

Para los efectos de dicha Ley las relaciones de trabajo se entienden establecidas entre las dependencias Estatales o Municipales y sus trabajadores.

Se considera trabajador, para la aplicación de esta Ley, a toda persona que preste sus servicios, intelectuales, físicos, o de ambos géneros, a las dependencias estatales y municipales mediante designación legal y por virtud de nombramiento.

Sin embargo, cabe advertir, que en la doctrina moderna el término servidor público ha venido desplazando al de trabajador, en tal razón conviene partir del estudio de la terminología propia de esta rama, cosa a la que procederemos en los puntos siguientes.

5.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO.

que se entiende por servidor público, disposición que literalmente señala:

Artículo 8.- Para los efectos de las responsabilidades a que se alude este título se reputan como servidores públicos a:

- Los representantes de elección popular.
- Los miembros de los poderes Judicial, Federal y Judicial del Distrito Federal.
- Los funcionarios y empleados.
- Y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal...

Continúa señalando en el segundo párrafo; el Presidente de la República...

El tercer párrafo sigue enlistando a:

- Los Gobernadores de los Estados.
- Los Diputados a las legislaturas Locales.
- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia.

precisarán el carácter de Servidores Públicos de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios".

De la descripción que hace el artículo 108 de nuestra Constitución en sus cuatro párrafos, a cerca de quienes reputan Servidores Públicos, podemos manifestar ahora que desde el Presidente de la República hasta el trabajador más modesto de la Administración Pública deben considerarse Servidores Públicos. Sin embargo, existe una obvia y evidente jerarquía entre éstos, que subraya el mismo precepto legal, destacando en primera instancia la diferencia entre funcionarios y empleados.

De acuerdo con ello, podemos derivar el concepto de Servidor Público es más extenso que los de funcionario y empleado pues no solo se refiere a éstos sino que también, a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicaría a aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por nombrar algunos.

El uso cotidiano de ciertos términos en la vida de una comunidad, no logra captar en su integridad, el concepto con el cual se identifica a un fenómeno en especial, y llega a confundir a uno con otro que le es semejante, pero que guarda diferencias respecto al primero, llegándose al extremo de manejarlos como verdaderos sinónimos, por lo que será labor de los especialistas, formular la distinción y delimitar el alcance de cada concepto.

Así sucede en nuestra materia de investigación cuando el común de la gente en México identifica como sinónimos los términos:

Burócratas o Trabajador al Servicio del Estado, Funcionario; Empleado y Servidor Público, y los utiliza indistintamente para designar, la mayoría de las veces despectivamente, a quien ha hecho de la Administración Pública su modus vivendi.

Sin embargo como se ha venido señalando tal sinónimo no existe en la realidad, ya que en tanto el burócrata se da en cualquier organización pública o privada entre funcionarios y empleados públicos existe una tradicional diferenciación; y además Servidor Público es un concepto más amplio que ambos

que si se da necesariamente en la susodicha función pública.

Por tal razón consideramos necesaria la intención de exponer la clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado de Guanajuato y de sus municipios, más que de la clasificación de los Servidores Públicos, además que estos últimos constituyen, de cierta forma una denominación, la cual recientemente ha puesto de moda en nuestro medio y que aparece desde no hace mucho tiempo en los textos jurídicos y, por tanto, ha sido escasamente desarrollada por la doctrina.

De manera muy general podemos clasificar a los trabajadores al Servicio del Estado de Guanajuato y sus Municipios, en la misma forma que la doctrina utiliza para el nivel federal, esto es:

- ALTOS FUNCIONARIOS.
- FUNCIONARIOS.
- EMPLEADOS.

a) Altos Funcionarios.- Estos son, tradicionalmente así se les ha considerado, los que se encuentran

podríamos considerar como altos funcionarios solamente a aquellos que tienen cargo de elección, por tanto, únicamente el Presidente Municipal, los Síndicos y los Regidores.

En este nivel de la función pública tiene verificativo la lucha por el poder político; lucha que como esbosa Peter Smith, se desarrolla a puerta cerrada sin trascender a la luz pública, sólo entre la Elite Política. (1)

La nota característica de esta fracción de la estructura política es que la inestabilidad de sus miembros en los cargos asignados es mucho más marcada que en los niveles inferiores, e implica en la mayoría de las veces, la culminación de la carrera del servicio civil, en el respectivo nivel.

- b) Funcionarios.- En cuanto a los funcionarios, estos disponen de un poder jerárquico inferior a los de los altos funcionarios, pero superior al de los empleados, poderes que derivan en capacidad de mando, de decisión y de disciplina; nos referimos a todos los llamados mandos medios y a parte de los denominados mandos superiores.

y que se desempeñan normalmente en actividades de apoyo al funcionario; su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.

5.2.2 SEGUN LA LEY DEL TRABAJO BUROCRATICO LOCAL.

Se ha mencionado que tradicionalmente nuestros textos legislativos, al referirse a quienes ejercen la función pública, dividen a los servidores públicos en empleados de confianza y de base, que son los equivalentes a la clasificación que los distingue en funcionarios y empleados.

Específicamente, el artículo 4 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado de Guanajuato y sus Municipios, clasifica a los trabajadores en:

- I.- Trabajadores de Base.
- II.- Trabajadores de Confianza.
- III.- Trabajadores Temporales.
- IV.- Trabajadores Interinos.

a tiempo fijo u obra determinada y es trabajador interino el que hace suplencias.

En tanto el artículo 6 señala las características particulares de los trabajadores de confianza, precisando que son aquellos que realizan trabajos de dirección, inspección, vigilancia o fiscalización.

Finalmente, cabe advertir, que en la práctica los mismos servidores públicos, suelen utilizar otra denominación para distinguirse entre ellos, llamándose; sindicalizados y no sindicalizados.

5.3 LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

5.3.1 ANTECEDENTES.

En la época precortesiana, el Imperio Azteca o Mexica, al que utilizaremos como ejemplo, dada su importancia, tenía un sistema social estructurado conforme a la sumisión de los estratos inferiores a los más altos, por lo que es difícil hablar de derechos y obligaciones entre sus miembros con el criterio accidental de nuestra época debido precisamente a

los sacerdotes y militares que eran castas privilegiadas.

Debido a tal estructura de sumisión, no se puede hablar de un derecho laboral, y menos de una clasificación de los trabajadores de confianza, a los mayordomos, quienes eran los intermediarios entre los nobles y los macegales en las actividades agrícolas de obra pública.

A raíz de la conquista, los reyes españoles depositan el poder público en un virrey, provisto de una potestad casi ilimitada. En un principio, el cargo era vitalicio, pero posteriormente se redujo a cinco años.

Las facultades que gozaba dicho funcionario, como se dijo eran enormes; podía nombrar a los empleados públicos los cuales en el ejercicio de sus tareas, frecuentemente, cometían abusos, tampoco en esta época podemos encontrar una clara delimitación del trabajador de confianza, incluso ni en la figura de virrey.

Los abusos a que hemos hecho alusión, y la corrupción de los empleados públicos, motivaron que los monarcas españoles crearon medios de control, como

de confianza.

Consumada la independencia, la materia laboral, prácticamente, no varió, aunque se dictaron algunas medidas a cerca del trabajo, entre las cuales destacan la primera de las leyes constitucionales de 1936; con posterioridad, encontramos el Estatuto provisional del segundo Imperio Mexicano, Estatuto que protegía los derechos de los trabajadores; las Leyes de Reforma que ponen fin a las asociaciones sustentadas en corporaciones, gremios y cofradías, tampoco establecen una distinción entre los trabajadores de confianza y de base; la necesidad práctica y teórica de tal clasificación no surgen aún.

También en el régimen de Porfirio Díaz, es evidente la ausencia de leyes en materia laboral, y las relaciones de trabajo se rigen por diversos Códigos del trabajador de confianza y mucho menos del que presta sus servicios al Estado; en esta época, el Partido Liberal Mexicano pugna por los derechos sociales.

Con el triunfo de la Revolución Mexicana, la materia jurídica laboral toma auge y en diversas entidades federativas se dictan normas protectoras del trabajador. A pesar de la buenas intenciones todavía existe

al artículo 123 Constitucional, lo que permitirá que en 1963, entre en vigor la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

La Constitución Federal establece, en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123, que es mediante una ley como se determinará quienes son empleados de confianza; agregando que tales trabajadores disfrutarán de la protección al salario y gozarán de las prestaciones de la seguridad social.

Por último, con la reforma de febrero de 1983, se autoriza a las legislaturas locales para expedir las leyes de trabajo que regulan las relaciones laborales de los trabajadores estatales y municipales, donde desde luego, también en dichos niveles encontramos a los trabajadores de confianza.

5.3.2. DENOMINACION.

En cuanto a la denominación de los trabajadores de confianza, se presenta una problemática especial,

y todo lo que se ha escrito en torno a dichos trabajadores, hasta la fecha ha sido bastante confuso y discutible; ya que para empezar, a contrario sensu, podría entenderse que todo aquel trabajador que no fuera de confianza tendría que ser de desconfianza.

También durante mucho tiempo se pensó que el título o grado académico de trabajadores de confianza deriva de la voluntad de las partes, es decir, lo que se conviniera o pactara en los contratos Colectivos de Trabajo, lo que por supuesto era erróneo, toda vez de que el nombre que se da a los contratos no determina la naturaleza de los mismos; luego entonces tal concepto también es aplicable a los trabajadores. Así, se dan casos, en que ciertos sindicatos a los que de acuerdo con nuestro argot popular se les podría considerar como blancos, aceptaba en los contratos Colectivos que tenían celebrados, como trabajadores de confianza, hasta los gendarmes de la esquina, y otros, que pecaban de intransigentes ya que no aceptaban en dichos contratos que nadie, sino sólo algunos cuantos, por excepción, pudieran ser considerados como de confianza.

"Supimos de un caso de Monterrey, Nuevo León en donde una empresa de transportes, el sindicato

En este sentido, también Trueba Urbina estima, que estos empleados denominados de cuello alto que ni siquiera sienten las inquietudes de la clase obrera, si tienen el carácter de trabajadores frente a los empresarios o patrones.(3)

En nuestra opinión personal, consideramos que si son trabajadores y que en los tiempos actuales ya tienen, inclusive identificación de clase explotada, frente al patrón, quien a veces los tiene tan cerca que no los ve, que se olvida de ellos y en ocasiones involuntariamente y en ciertos casos con conocimiento de causa, no les paga ni les cubre las prestaciones laborales más elementales a que tienen derecho.

No tienen un horario fijo, no tienen estabilidad en el empleo, no tienen derecho a sindicalización, etc.

Es por ello y por ser cada día más difícil la situación de los trabajadores de confianza, decidimos abordar este tema, ya que ellos según los resultados que arroja la encuesta realizada consideran que se encuentran entre la espada y la pared, lo que no es muy saludable para nadie, esperando que al conocer

5.3.3 CONCEPTO.

La ley del trabajo burocrático local no define propiamente lo que son los trabajadores de confianza, simplemente se limita a señalar algunas de sus características, precisando, como lo apuntamos anteriormente que son aquellos que realizan trabajos de dirección, inspección, vigilancia o fiscalización, siempre y cuando tengan carácter general.

En realidad no hay un consenso en cuanto al concepto de lo que debe entenderse por trabajador de confianza. Dicha imprecisión ha ocasionado la exposición de los más variados criterios tanto en la doctrina como en la jurisprudencia.

Asimismo esta ley establece en el artículo 8 que están excluidos de su régimen: los empleados de confianza; los miembros de las policías estatales o municipales, los miembros de las fuerzas de seguridad; los miembros de las fuerzas de tránsito, precisándose que sólo tendrán derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario y gozarán además de los beneficios de la seguridad social.

Ahora bien para definir al trabajador de confianza tendremos que empezar por vocablo trabajador que significa toda persona física que presta a otra (física o moral) un trabajo personal subordinado, a cambio de un salario o extipendio.

Por otra parte, confianza, en lo general la entendemos como seguridad, fidelidad, honradez, ánimo y aliento para tareas, familiaridad en el trato.

De lo expuesto podemos definir al trabajador de confianza siguiendo al distinguido tratadista Rafael Martínez Morales, como aquella persona que en razón a su cargo, presta un trabajo subordinado con características especiales de fidelidad, lealtad, seguridad, las cuales le confieren un trato directo de familiaridad con el superior jerárquico y de vigilancia con el inferior.(4)

Los trabajadores de confianza presentan una problemática especial, dado su tratamiento diferencial, así advertimos que no tienen un horario fijo, por lo que normalmente trabajan más horas que el resto del personal, aunque suelen llegar después de las labores, no tienen estabilidad en el empleo porque sólo están protegidos por la ley del trabajo de los

(4) MARTINEZ Morales Rafael I. *Derecho Administrativo*, Colección de textos jurídicos universitarios, Edit. Harla, México, D.F., 1991, pag.105.

servidores públicos al servicio del Estado de Guanajuato y de los Municipios, en lo referente al salario y a las prestaciones de seguridad social, pero para su despido se necesita justificar la causa; su regulación jurídica incluye un régimen de suplencias. Como ventaja primordial se podría mencionar que su salario es mayor que el de los trabajadores de base.

Tomando en cuenta lo anterior, su problemática será materia del siguiente capítulo, dada la finalidad que perseguimos en la presente tesis profesional.

5.4 CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

Con relación a los trabajadores de confianza, la ley del trabajo de los servidores públicos al servicio del estado y de los municipios para el estado de Guanajuato, incluye un larga lista de quienes son trabajadores de confianza en el Gobierno Estatal y Municipal, en los términos del artículo 6, el cual se transcribe en forma literal en lo conducente:

Artículo 6.- ...

- I.- En el Congreso del Estado: El Oficial Mayor, el Contador Mayor de Hacienda y los Auditores.

II.- En el Poder Ejecutivo: Los titulares de las Dependencias que señale la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y sus Secretarios Particulares, los Subsecretarios del Gobierno del Estado, los Secretarios Particular y Privado del Gobernador del Estado y sus correspondientes auxiliares, los ayudantes, operadores y todos aquellos que laboren bajo las órdenes inmediatas del Gobernador.

Los Directores de Departamentos Estatales, los Subdirectores y, en su caso, los Secretarios particulares de ambos; los Subprocuradores Generales de Justicia, los Presidentes y Secretarios de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, los Registradores Públicos de la Propiedad, los Procuradores e Inspectores del Trabajo; los Defensores de Oficio, los Secretarios y Vocales de la Comisión Agraria Mixta, los Directores de los Hospitales Oficiales, el Director y Subdirector de la Policía Judicial del Estado, los Jefes de Grupo de la Policía Judicial, los Subdirectores de Tránsito del Estado y los que sean Delegados o Subdelegados de la misma Dependencia, los integrantes militarizados de las Fuerzas Públicas del Estado; los Jefes y Subjefes de las Oficinas de Rentas y sus Secretarios' Particulares, los Auditores de la Secretaría de Finanzas, los Agentes y Delegados del Ministerio Público y sus Secretarios, los Directores de Escuelas Secundarias,

de Escuelas Normales Superiores y de Escuelas Primarias Anexas.

Los Directores, Gerentes o Asesores Técnicos y Jefes de Departamento de las Empresas Descentralizadas, Estatales o Paraestatales, encargados de la prestación de un Servicio Público.

III.- El Poder Judicial: El Secretario General de Acuerdos, los Secretarios Visitadores, Contador, Oficial Mayor, Secretario Particular de Presidencia, Secretarios de Sala y de Juzgado y los Proyectistas.

IV.- En los Municipios: Los Secretarios del Ayuntamiento y sus Secretarios Particulares; el Secretario Particular de los Presidentes, el Tesorero y el Oficial Mayor, los Directores y Subdirectores de Departamento, los Inspectores de Policía y Directores de Tránsito, los Asesores Técnicos, los Directores, Gerentes o Jefes de Departamento de los Organismos Descentralizados y Empresas Paramunicipales, encargados de un Servicio Público o Social.

Cabe hacer incapié en el carácter de trabajador de confianza no depende de la designación que sale del puesto, sino más que bien de la naturaleza de las funciones que desempeñe. Serán entonces trabajadores de confianza aquellos que por razón de sus funciones

estén al tanto de asuntos confidenciales y reservados.

Conviene agregar, que en opinión del distinguido Tratadista Nestor de Buen Lozano, tradicionalmente' los puestos de confianza son clasificados en los contratos Colectivos de Trabajo. Esto es correcto pero insuficiente ya que lo único que se logra por ese medio es sustraer a determinados puestos del Régimen General Sindical y especialmente de la designación de sus' titulares por el Sindicato. Es claro que tratándose de un Sindicato de empleados de confianza, la designación quedaría a cargo de un Sindicato pero éste debe ser ajeno al Sindicato que represente a los demás trabajadores.

La solución anterior no tiene, en cambio ningún valor para la determinación individual de las condiciones de confianza, ésta debe hacerse por medio de contratos individuales en los que el interesado expresa su conformidad con la clasificación que se hace de la función, en todo caso, no será suficiente el nombre que se de al puesto y el documento que se otorgue deberá contener una adecuada descripción del mismo, que destaque que se trata de un puesto de dirección, inspección, vigilancia o fiscalización relacionado de manera general con la vida misma de la dependencia, con sus intereses y con la realización de sus fines. (5)

(5) DE BUEN Lozano Néstor, *Derecho del Trabajo*, Edit. Porrúa, México, D.F., 1990, p. 392.

5.5 CARACTERISTICAS PROPIAS DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

La tendencia del legislador ha sido la de limitar los derechos de los empleados de confianza. En otros tiempos se llegó al extremo de negárseles la condición de trabajadores, porque se suponía su vinculación a los resultados de las actitudes propias de la Dependencia donde prestan sus servicios. Hoy no tiene mayor valor ese punto de vista, pero sin demasiada justificación la ley crea en su perjuicio un sistema discriminatorio que carece de apoyo Constitucional.

Pueden señalarse las siguientes limitaciones legales:

- a).- No tienen derecho a la estabilidad en el empleo.
- b).- 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 en los casos de huelga.
- c).- No podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de la ley.
- d).- Podrán quedar excluidos de las condiciones

de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rija en la Dependencia de Gobierno que corresponda.

e).- Podrá rescindírseles la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aún cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión el artículo 46 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios para el Estado de Guana-juato.

f).- Durante los conflictos de huelga de los demás trabajadores no tendrán al cobro de salarios caídos, salvo que éstos le sean otorgados graciosamente por el Gobierno Estatal, Municipal o que sea a cargo de éste la responsabilidad del conflicto.

Como se puede observar el régimen de los trabajadores de confianza, lejos de presentar su panorama alagador para ellos, como pudiera creerse, implica una problemática muy particular, esta razón es sin duda lo que ha despertado la inquietud en mí, para realizar la presente investigación , procederemos ahora a su análisis con la finalidad de encontrar una solución adecuada a su problemática.

C A P I T U L O S E X T O

PROBLEMATICA PROPIA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA DE ACUERDO A LA LEY DEL TRABAJO BUROCRATICO PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO

- 6.1 LIMITACION DE SU DERECHO A LA SINDICALIZACION
- 6.2 LIMITACION A SU DERECHO DE HUELGA
- 6.3 LA FALTA DE SEGURIDAD EN RELACION EN LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO
- 6.4 LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO EN LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA Y SU PROBLEMATICA PARTICULAR

6.1 LIMITACIONES DE SU DERECHO A LA SINDICALIZACION

De acuerdo con lo previsto por el artículo 64 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al servicio del Estado y de los Municipios para el Estado de Guanajuato, los trabajadores tienen derecho a agruparse en sindicatos para la defensa de sus intereses. Para los efectos de esta ley, todo sindicato se considerará como Asociación de Trabajadores de Servicios Públicos. La Asociación deberá corresponder, como sindicatos autónomos, a cada una de las diversas dependencias del Estado y de los Municipios, previstas en las Leyes Orgánicas respectivas o en su reglamento interior.

Cuando en alguna dependencia municipal no haya el número de trabajadores que la ley exige para constituir un sindicato, los trabajadores de dos o más dependencias del mismo municipio, siempre que desempeñen trabajos afines.

Por otra parte, agrega la ley, en su artículo 65, que en todo lo referente a los requisitos de constitución, estatutos y registros del Sindicatos, serán los mismos que se establece en la Ley Federal del Trabajo; y en cuanto al registro de los Sindicatos, éste se hará ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje al que se refiere la presente Ley, materia del análisis.

Previendo además, que de acuerdo al artículo

67, todo trabajador tiene derecho a formar parte o no del sindicato correspondiente.

Finalmente el artículo 68 del mismo ordenamiento legal en cita, prevee que son facultades, obligaciones y prohibiciones de los sindicatos, las establecidas en la Ley Federal del Trabajo, y que por lo que respecta a la Cláusula de Admisión, sólo da derecho al sindicato a reclamar preferencia en igualdad de condiciones, no pudiendo pactarse la cláusula de exclusión.

Sin embargo, las disposiciones mencionadas, deberán interpretarse en relación al texto del artículo 8 de la misma ley, que señala en lo conducente, que quedan excluidos del régimen legal los trabajadores de confianza, quienes sólo tendrán derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

La ley en cuestión es omisa, en cuanto a la posibilidad de que los trabajadores de confianza puedan o no formar su propio sindicato. Si bien es cierto que no lo permite, pero tampoco lo prohíbe.

Sin embargo, el artículo I de la Ley Burocrática Local, permite la aplicación supletoria de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal del Trabajo, las leyes del orden común, los principios generales de derecho, la costumbre y el uso.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Por lo cual, remitiéndonos a las mismas encontramos que la primera de las leyes mencionadas señala en su artículo 70, que los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos, y por otra parte, cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza quedan suspendidos todos sus derechos y obligaciones sindicales.

En tanto que la Ley Federal del Trabajo señala en su artículo 183, que 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 en los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que integran.

Se ha pretendido justificar la inconveniencia de admitir dentro del sindicato a los trabajadores de confianza, en razón a la cercanía que los vincula, en nuestro caso con los funcionarios representantes de los organismos de Gobierno Estatal y Municipal, cuyos fines e interese muchas veces son opuestos a los de los trabajadores, lo cual motiva la desconfianza entre ellos.

Independientemente de lo anterior sea cierto o no, no solamente es injusto sino inconstitucional, ya que se coarta el derecho de asociación profesional de los trabajadores de confianza al prohibirseles que se afilien al sindicato conjuntamente con los demás

trabajadores. Violando con ello su garantía individual contenida en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que señala en lo conducente:

Artículo 9.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito...

En efecto, y aún cuando jurídicamente cabe la posibilidad de que los trabajadores de confianza formen sus propios sindicatos, ningún futuro les garantizamos, puesto que con toda seguridad más tardaríamos en integrar su sindicato que ser despedidos, por lo cual estos tendrían una vida precaria, muchas veces sujetos a una decisión política para su desintegración por la desconfianza con que se les viera.

6.2 LIMITACION A SU DERECHO DE HUELGA.

El artículo 71 de la ley del trabajo de los servidores públicos al servicio del Estado y de los Municipios para el Estado de Guanajuato, señala que la huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decreta en la forma y términos que la misma ley establece.

Agrega la Ley en cuestión en su artículo 72 que por declaración de huelga debe entenderse la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia con la finalidad de suspender las labores respetando los requisitos que establece la ley.

Y por otra parte prevee en su artículo 73, que los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra esta ley en su favor. Debiendo limitarse la huelga al mero acto de suspensión del trabajo.

Por otro lado, los artículos subsecuentes contemplan las reglas que rigen el procedimiento de huelga y sus consecuencias jurídicas.

Este derecho de huelga que contempla la ley en favor de los trabajadores del estado de Guanajuato y sus municipios, también es reconocido por la ley federal de los trabajadores al servicio del Estado,

en sus artículos 92 al 109; por la Ley Federal del Trabajo, en sus artículos del 920 al 938.

Además el derecho de huelga encuentra su base Constitucional en el artículo 9 y 123 fracción XVIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como una garantía individual y social respectivamente.

Sin embargo los trabajadores de confianza de acuerdo al mencionado artículo 8 de la ley burocrática local carecen de este derecho de ir a la huelga.

Consecuentemente, tal situación resulta totalmente injusta, ya que con el pretexto de que tales trabajadores se encuentran considerados como de confianza y los cuales teóricamente sus intereses se identifican con los del gobierno mismo, se trasgreden sus más elementales derechos subjetivos. Derechos inherentes a su persona por el hecho de serlo desde el punto de vista humano, y los cuales no solamente el Estado tiene la obligación de respetarlos, sino de garantizar su protección. Por tanto ratificamos la postura manifestada en el punto anterior en el sentido de proteger la actual clasificación de trabajadores, con base en el respeto de los derechos humanos. Y como consecuencia de ello la presente ley burocrática local deberá regir de manera general las relaciones entre todos los trabajadores sin exclusión de ninguno.

6.3 LA FALTA DE SEGURIDAD EN RELACION EN LA ESTABILIDAD DEL EMPLEO.

Los trabajadores de Confianza al Servicio del Gobierno Estatal y del Gobierno Municipal en el Estado de Guanajuato no están protegidos por la ley de trabajo burocrático local en cuanto a la estabilidad en el empleo, tomando en cuenta que dicho ordenamiento legal establece con toda claridad que este tipo de trabajadores solamente disfrutan de la protección de la ley, en lo que se refiere a la percepción de sus salarios y a la prestación del régimen de seguridad social que les corresponde, pero de ninguna manera en lo referente a la estabilidad en el empleo.

Con base a lo anterior debemos inferir que un trabajador de confianza nunca podrá alegar un despido injustificado y por tanto tampoco el pago de indemnización Constitucional, ni salarios caídos, por el hecho de estar clasificado dentro de este grupo de trabajadores, a quienes la ley no concede ninguna protección, además de la mencionada.

Agregamos, que con relación a los trabajadores de confianza, dispone la ley del trabajo burocrático local en su artículo 9, que a falta de disposición expresa en la misma, se aplique en forma supletoria la ley federal de los trabajadores al servicio del Estado, y en su caso la Ley Federal del Trabajo, las leyes del orden común, los principios generales de

derecho, la costumbre y el uso.

En ese orden de ideas remitiéndonos a la ley del trabajo Burocrático Federal encontramos que en la misma, también son excluidos del régimen legal, y por tanto de acuerdo a la misma, ningún beneficio se aporta en favor de estos trabajadores de confianza.

Por lo que respecta a las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo encontramos que el artículo 49 de dicha ley, estipula que ninguna obligación existe de reinstalar o indemnizar cuando se trate de trabajadores de confianza.

Así pues como se observa, esta fracción aplicada supletoriamente a los trabajadores de confianza al servicio de los gobiernos estatal y municipal en Guanajuato, en nada les beneficia ya que también les excluye y les deja sin la protección Constitucional, lo cual en si mismo constituye una total agresión a la dignidad de estos trabajadores, partiendo de la base de que por el simple hecho de ser personas traen de manera inherente derechos fundamentales humanos a tutelar. Sin embargo sucede todo lo contrario y tal parece que el hecho de ser de confianza en nada les favorece, puesto que en la práctica todo hace indicar que debiera denominárseles como trabajadores de desconfianza, puesto que en realidad así se les trata.

Finalmente, cabe agregar, que en un conflicto

laboral, si un trabajador niega ser de confianza, corresponderá a la dependencia de que se trate, probar que tiene tal carácter sin que baste su dicho en el sentido de que para él era de confianza, por ello, cuando se pregunte al representante de la dependencia de gobierno de que se trate si en realidad alguno de los trabajadores es o no de confianza, la respuesta seguramente será de que no es de confianza, ya que el mismo representante del gobierno, estatal o municipal, tiene alguna duda al respecto, es que el trabajador ya no fue de confianza, pues si cuando no tiene duda alguna, en ocasiones sus trabajadores no son de confianza, aunque el crea o estime lo contrario cuando tiene alguna duda, es que definitivamente no son de confianza.

Por lo demás, casi siempre, las autoridades de trabajo se inclinan normalmente, en caso de duda, a considerar que muy pocos trabajadores tienen en realidad el carácter de confianza aludiendo en cada caso particular que se les consulta, que las funciones determinadas como de confianza, deben tener siempre y en todos los casos el carácter de general, criterio que debe ser tomado en consideración por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje para los trabajadores burócratas al servicio del Estado y sus Municipios' en Guanajuato, a pesar de que la misma ley hace una extensa enumeración en su artículo 6 sobre quienes deben de considerarse como trabajadores de confianza.

Con lo anterior queda demostrado pues el régimen de inseguridad jurídica en que se desarrollan los

mal llamados trabajadores de confianza, haciéndose patente la necesidad de modificar en lo sustancial las leyes laborales para terminar con tan enorme injusticia.

6.4 LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO EN LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA Y SU PROBLEMATICA PARTICULAR.

En relación con las distintas prestaciones de carácter general, como sueldos, tiempo extra y prima de antigüedad se ha sostenido que, en cuanto al sueldo de un trabajador de confianza ya va incluido en aquel el pago del séptimo día y el tiempo extra que eventualmente llegue a laborar. Dicha afirmación es cierta, pero sólo parcialmente. El pago del séptimo día si se considera incluido en el sueldo que se pacte, pero el pago del tiempo extra sólo estaría comprendido en él, si así se hubiese pactado en el contrato expresamente y si resultara de la operación aritmética que prácticamente se hubiese hecho, calculándose el posible tiempo extra que fuera factible ya que los derechos de los trabajadores no son renunciabile.

Por lo que hace a la prima de antigüedad a limitarse su pago al tope del doble del salario mínimo de la localidad de acuerdo con la fracción II del artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo, en relación con los artículos 485 y 486 del mismo ordenamiento, aplicado en forma supletoria a la ley del trabajo de los servicio-

res públicos al servicio del Estado y de los Municipios para el Estado de Guanajuato, vigente, se vuelve a lesionar una vez más a los trabajadores de confianza, que esperan una prima de acuerdo con su salario real y reciben sólo una cantidad sumamente limitada.

De lo anterior se observa, una vez más, lo injusto del régimen legal laboral en perjuicio de los trabajadores de confianza, y se hace impostergable el que se busquen soluciones realistas a esta problemática particular de los trabajadores de confianza, ya que en realidad el ser trabajador de confianza extraña solamente un beneficio de carácter meramente simbólico, que les da satisfacciones personales, pero que en nada benefician con relación a sus necesidades patrimoniales y familiares. Urge pues encontrar alternativas viables, pues de otra forma y dada la flexibilidad de la ley en detrimento a los trabajadores de confianza, basta con no aumentar su salario para librarse de ellos, sólo renunciarán a su trabajo.

CONCLUSIONES

- 1.- El artículo 123 de nuestra Constitución Política, representa la ley fundamental, de donde deriva la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Apartado "A", así como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" de tal dispositivo.

- 2.- El artículo 123 apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representó, en principio, un garantía social creada con la finalidad de proteger las relaciones de la clase trabajadora Burocrática.

- 3.- Con la última reforma del artículo 115 Constitucional a partir de 1987, se crean las nuevas relaciones entre el Estado, los Municipios y sus trabajadores con base en las leyes expedidas por la legislatura de cada Estado, así es como surge la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios para el Estado de Guanajuato, como una segunda esfera de Derecho Laboral, con la finalidad de tutelar las relaciones de trabajo de esos Servidores Públicos que se les mantenía fuera de cualquier protección legal.

- 4.- Los postulados originales del artículo 123 Constitucional no excluyeron de protección legal a ningún trabajador, independientemente de la naturaleza de la actividad que desarrolla o de la denominación que se utilice para tales efectos, llámense Obreros, Jornaleros, Empleados, Funcionarios, Servidores Públicos, Burócratas, etc., esto es, para la Ley todos merecen protección por igual, por el hecho de ser personas, individuos, seres humanos, etc.

- 5.- Como consecuencia de lo anterior, sostenemos que ni la Ley Federal del Trabajo, ni la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ni las Leyes de Trabajo que rigen en las Entidades Federativas regulando las relaciones laborales entre los Servidores Públicos y los gobiernos Estatales y Municipales, pueden reglamentar algo que no está previsto en la Carta Magna.

- 6.- Sin embargo la reglamentación que se hace, respecto a una categoría especial de trabajadores, a los que ha asignado el nombre de "TRABAJADORES DE CONFIANZA" los excluyen inconstitucionalmente de toda protección legal, haciendo nugatoria la garantía de Igualdad y por ende las garantías Sociales

iniciadas por los Constituyentes de Querétaro, y plasmada en el trascendente artículo 123 Constitucional.

- 7.- La denominación "TRABAJADORES DE CONFIANZA", es notablemente discriminatoria en nuestro tiempo las legislaturas de los Gobiernos, Federales, Estatales y Municipales tergi versaron a tal categoría, que no fue pensada con la finalidad de distinguir a aquel trabajador que por su sentido de responsabilidad se hacía merecedor a privilegios extraordinarios, sino para limitarle derechos.
- 8.- En ese orden de ideas, sostenemos que la la actual clasificación de los Servidores Públicos, Estatales y Municipales en el Estado de Guanajuato es una clasificación mal intencionada al excluir los derechos de los Servidores Públicos.
- 9.- La forma de resolver la problemática de los trabajadores de confianza, consiste en legislar en su favor, para que se cumpla lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución, que indica que nadie podrá ser

privado de sus derechos, sino "mediante juicio", actualmente se limita el derecho a la Jurisdicción de los mismos.

BIBLIOGRAFIA

CABANELLAS Guillermo, Tratado del Derecho Laboral, tomo II, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1980.

CABAZOS Flores Baltazar, 35 Lecciones de Derecho Laboral, Edit. Trillas, México, D.F., 1990.

CANTON Moller Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, Edit. Pac., México, D.F., 1988/2

COMPILACION DE LEYES DEL ESTADO DE GUANAJUATO, Tomos I, II y III, LIII Legislatura, Guanajuato, Gto., 1988.

CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO EN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO, Talleres Gráficos del Estado de Guanajuato, Guanajuato, Gto., 1987/1.

DE BUEN Lozano Néstor, Derecho del Trabajo, Tomos I y II, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1990.

DE LA CUEVA Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Edit. Porrúa, S.A., Tomos I y II, México, D.F., 1990.

DE PINA Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1991.

GARCIA Ramón, Pelayo y Gross, Diccionario Básico de la Lengua Española, Edit. Larousse, S.A., México, D.F., 1984.

INSTITUTO DE ESPECIALIZACION JUDICIAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Manual del Juicio de Amparo, Edit. Themis, México, D.F., 1988.

LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS AL SERVICIO DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, Edición de la III Legislatura del H. Congreso del Estado de Guanajuato, Gto., 1985.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, Ediciones Delma, México, D.F., 1981/1.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Edit. Trillas, México, D.F., 1990/3.

MARTINEZ Morales Rafael I., Derecho Administrativo, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Edit. Harla, México, D.F., 1991.

MENDIETA y Núñez, Ensayo Sociológico sobre la Burocracia Mexicana, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1989.

MORA Rocha Manuel, Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático, Edit. Pac, México, D.F., 1992/2.

PADILLA Moreno Javier, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Edit. Trillas, México, D.F., 1990.

QUINTANA Carlos Francisco, Constitución Política -- de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 1985.

SECRETARIA DE GOBERNACION, Centro Nacional de Estudios Municipales, Reforma Municipal y Reglamentaria, número 8, México, D.F., 1986.

SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1981.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, México, D.F., 1971.

TRUEBA Urbina Alberto, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Tomos I y II, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1979.

TRUEBA Urbina Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1982.