



967  
205

**U. N. A. M.**

FACULTAD DE DERECHO

**ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA  
SITUACION JURIDICA DE LOS  
TRABAJADORES DE CONFIANZA  
AL SERVICIO DEL ESTADO**

**TESIS PROFESIONAL QUE PRESENTA  
GERARDO TINOCO ALVAREZ  
PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

CIUDAD UNIVERSITARIA, 1993



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## INDICE GENERAL.

### CAPITULO I

#### **ANALISIS DE LAS ESTRUCTURAS, EN LAS RELACIONES DE TRABAJO DE NUESTRO SISTEMA JURIDICO.**

1) El Concepto de Trabajador. . . . .	1
2) La Relación de Trabajo. . . . .	7
3) Sujetos de la "relación jurídica de trabajo, en la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional. . 11	
a) El Estado como patrón. . . . .	18
b) Clasificación legal de los trabajadores al servicio del Estado. 24	
I - Trabajadores de confianza en la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional. . . . .	24
II - Trabajadores de base en la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional. . . . .	31
4) El servidor público. . . . .	32

### CAPITULO II

#### **LAS GARANTIAS JURIDICAS DE LOS TRABAJADORES.**

1) El concepto de garantía. . . . .	37
a) Aspecto Histórico. . . . .	38
b) Objeto de las garantías. . . . .	42
c) Sujetos de las garantías. . . . .	44
d) Características de las garantías. . . . .	47
2) Clasificación de las garantías. . . . .	50
a) Garantías de libertad. . . . .	51
b) Garantías de propiedad. . . . .	53
c) Garantías de igualdad. . . . .	56
d) Garantías de seguridad jurídica. . . . .	64
3) Las Garantías Sociales. . . . .	72

### CAPITULO III

#### **ANALISIS DE LOS ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.**

1) La Constitución de 1812. . . . .	77
2) La Constitución de 1814. . . . .	81
3) La Constitución de 1824. . . . .	84
4) La Constitución de 1836. . . . .	86
5) La Constitución de 1843. . . . .	87
6) La Constitución de 1857. . . . .	89
7) Texto original del artículo 123 de la Constitución de 1917. . . . .	92
8) Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934. . . . .	94
9) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938. . . . .	95
10) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941. . . . .	97
11) Adición del apartado "B" del artículo 123 constitucional, de 5 de diciembre de 1960. . . . .	99
12) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional. . . . .	103
13) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. . . . .	105
14) Antecedentes legales en el ámbito internacional. . . . .	108

### CAPITULO IV

#### **LA INSEGURIDAD JURIDICA EN EL AMBITO LABORAL, DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.**

1) Garantías laborales mínimas otorgadas a los trabajadores incluidos en el apartado "B" del artículo 123 constitucional. . . . .	110
2) Exclusión del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los trabajadores de confianza. . . . .	131
3) Inestabilidad en el empleo, de los trabajadores de confianza al servicio del Estado. . . . .	138
4) Estudio de la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. . . . .	144

**CONSIDERACIONES FINALES.**

I - Dicotomía legal existente en materia laboral, que coloca en inferioridad jurídica a los servidores públicos. . . .	153
II - La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no considera a sus trabajadores de confianza sujetos de la relación jurídica de trabajo. . . .	155
III - La Inseguridad y desigualdad legal de los trabajadores de confianza estatales, son violatorias de Garantías constitucionales. . . .	157
IV - Los preceptos consagrados en el artículo 123 constitucional, no pueden ser considerados como Garantías Sociales, son las bases constitucionales que deben observarse en materia laboral. . . .	159
V - La Inestabilidad laboral de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, origina ceses arbitrarios. . . . .	160

<b><u>BIBLIOGRAFIA.</u></b> . . . . .	167
---------------------------------------	-----

## C A P I T U L O I

### ANALISIS DE LAS ESTRUCTURAS, EN LAS RELACIONES DE TRABAJO DE NUESTRO SISTEMA JURIDICO.

#### 1 ) El concepto de trabajador.

La evolución y transformación del mundo que actualmente compartimos millones de seres humanos, se iniciaron en forma notable cuando el hombre decidió modificar el medio natural que lo rodeaba, buscando constantemente mejorar sus condiciones de vida; es por ello que desde siempre ha sido desarrollada una actividad que necesariamente influye sobre el medio ambiente de la sociedad.

Con lo expresado hemos querido referirnos al trabajo, y al cual el autor José Dávalos hace referencia de la siguiente manera:

" El trabajo es el valor supremo de todos los atributos de la especie humana; el trabajo es cristalización del talento y de la capacidad física del hombre; enaltece a quien lo realiza y destruye material y espiritualmente a quien lo desprecia.

El trabajo contribuye a la evolución incesante del desarrollo del hombre en su grandeza individual y finca los recios cimientos que sostienen el edificio de la patria.

La grandeza de los pueblos se forja con el trabajo de sus hombres y sus mujeres.

En el tiempo y en el espacio, el trabajo ha recibido los más disímolos tratos, algunas veces elevándolo en actos sublimes como uno de los más grandes valores, pero otras, en cambio, para tratar de disminuir irracionalmente su alcance y su significado. " . ( 1 )

En las palabras de Dávalos encontramos, sin duda alguna, gran valoración e importancia por el trabajo como resultado de la actividad creativa de los seres humanos, que se ha desarrollado a lo largo de la historia de la humanidad, y sin el cual resultaría imposible concebir el avance que beneficia a la sociedad.

---

( 1 ) - DÁVALOS, José: Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, Ed. Porra, 1ª ed., México, 1968, p. 19.

Es indudable la importancia del trabajo de acuerdo a lo ya referido, es necesario ahora el precisar el concepto desde la perspectiva de la ciencia jurídica, para proyectar y complementar las ideas que nos competen como juristas; iniciaremos por recurrir a la fuente o significado del vocablo mismo, no es sencillo de ubicarlo con absoluta certeza, por esa razón, plasmaremos la recopilación efectuada por José Dávalos, que expresa al respecto:

" En torno a la determinación del origen del término trabajo las opiniones se han dividido, algunos autores señalan que la palabra proviene del latín trabs, trabis que significa traba, ya que el trabajo se traduce en una traba para los individuos, porque siempre lleva implícito el despliegue de un cierto esfuerzo.

Una segunda corriente ubica el término trabajo dentro del griego thilbo, que denota apretar, oprimir o afligir.

Por otro lado se encuentran los autores que ven su raíz en la palabra laborare o labrare, del verbo latín laborare que quiere decir labrar, relativo a la labranza de la tierra.

En el diccionario de la Real Academia Española se conceptua el trabajo como el esfuerzo humano aplicado a la producción de la riqueza. En efecto y concordantemente con lo arriba anotado, todo trabajo demanda un esfuerzo de quien lo ejecuta y tiene por finalidad la creación de satisfactores. " . ( 2 )

A pesar de las diversas opiniones que existen con respecto al significado de la palabra trabajo, encontramos el concepto legal en el segundo párrafo del artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo, que en forma textual dispone:

" Artículo 8º - ....

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

Lo preceptuado por nuestra Ley Federal del Trabajo, lo

---

( 2 ) - DAVALOS, José: Derecho del Trabajo I,  
Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1988, p. 3.

establece claramente, ya que formalmente trabajo será toda "actividad" realizada por el ser humano, sea de índole "intelectual" o "material"; al hablar de "actividad" se hace referencia a cualquier movimiento o manifestación corporal que ejecutamos las personas físicas, y puede ser de ámbito de conocimiento o intelectivos, o externos que afectan al mundo material.

Hemos plasmado la definición legal de trabajo, como juristas debemos apearnos a lo dispuesto por nuestras normas jurídicas; siendo el anterior concepto esencial en el contexto de nuestro ensayo, por lo que recurriremos con frecuencia al mismo.

En lo relativo al concepto de trabajador, citaremos las frases del maestro Dávalos:

" A la persona que presta un servicio a otra se le ha denominado de diversas maneras: obrero operario, asalariado, jornalero, etc. El concepto que ha tenido mayor acogida tanto en la doctrina como en la legislación es el de trabajador. " . ( 3 )

Efectivamente el término más generalizado y con mayor aceptación desde el punto de vista legal, es el de trabajador; y continua abundando al respecto el mismo tratadista:

" El concepto de trabajador es genérico, porque se atribuye a todas aquellas personas que, con apego a las prescripciones de la ley, entregan su fuerza de trabajo al servicio de otra y, en atención a los lineamientos constitucionales, no admite distinciones; así se ha reconocido en forma expresa en la ley, en el artículo 3º segundo párrafo, que recoge este principio de igualdad al estatuir: No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social. " . ( 4 )

Uno de los más prestigiados juristas, Mario de la Cueva, en su obra intitulada "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo" escribe con respecto al aspecto que tratamos lo siguiente:

---

( 3 ) - DÁVALOS, José: Derecho del Trabajo I,  
El Porrazo, 2ª ed., México, 1988, p. 90.

( 4 ) - *Ibidem*.

" ..... la ley de 1931 no resolvió la duda, pues su artículo tercero decía que: trabajador es toda persona que preste a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo ..... " . ( 5 )

El autor Manuel 'Alonso García realiza su planteamiento, relacionado con el concepto de trabajador y de contrato de trabajo, de la siguiente manera:

" la condición de trabajador ----desde el ,punto de vista de la relación contractual ---- no es una realidad antecedente, sino que sigue a la celebración del contrato.

No hay, un status puramente de trabajador: la condición se adquiere con la de sujeto de contrato de trabajo. " . ( 6 )

En la doctrina se hace referencia a diversos aspectos intrínsecamente relacionados al concepto de trabajador, como hemos podido apreciar anteriormente; cada jurista aporta elementos interesantes que nos ayudarán a precisar nuestras ideas.

En la ley del Trabajo de 1931 se establecían como hipótesis para considerar a una persona trabajador, las siguientes:

- 1ª la persona debía prestar a otra, un servicio (material, intelectual o de ambos géneros).
- 2ª se efectuaría la prestación, en virtud de un contrato de trabajo.

Como consecuencia de lo anterior, se sostenían diversos criterios, ya que, al referirse la ley de 1931 al "contrato de trabajo", era necesario que existiera la relación, y precisamente con respecto a ésta última una corriente opinaba que la misma se daba como antecedente; en tanto que otra afirmaba que resultaba una consecuencia derivada.

La discrepancia concluyó con la promulgación de la nueva Ley Federal del Trabajo en el año de 1970, ya que ésta da otro concepto de trabajador, el cual se contiene en el artículo 8º, que textualmente dice:

" Artículo 8º - Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. " .

( 5 ) - CUEVA, Mario de la: El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, El. Porrúa, 4ª ed., México, 1977, p. 153.

( 6 ) - DELGADO, Moya Rubén: El Derecho Social del Presente, El. Porrúa, 1ª ed., México, 1977, p. 442.

De la definición legal se desprende que, una persona será considerada como trabajador cuando se presenten los siguientes elementos formales:

- 1º El trabajo lo desempeñe exclusivamente una persona física.
- 2º El trabajo se prestará un patrón, que puede ser una persona física o colectiva.
- 3º El trabajador realizará sus actividades en forma personal, y nunca por conducto de otra persona.
- 4º En lo relativo al trabajo, el trabajador se encontrará subordinado a las instrucciones dadas por el patrón o sus representantes.

En nuestro sistema jurídico existen otras disposiciones que complementan desde otra perspectiva las normas relativas a los trabajadores; el autor De Buen efectúa las siguientes reflexiones al respecto:

" La fórmula objetiva que determina la condición de trabajador como resultado y no un antecedente de la relación de trabajo podría ser hoy puesta en tela de juicio en función del concepto de 'trabajador independiente' o trabajador 'no asalariado' que las nuevas disposiciones legales y una parte de la doctrina empiezan a considerar seriamente.

En la Nueva Ley del Seguro Social, y a propósito de la incorporación voluntaria al régimen obligatorio, se menciona a los 'trabajadores independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados' ( sección tercera, capítulo VII, Título segundo, artículos 206 al 209 ) " . ( 7 )

De las palabras del maestro De Buen, se puede deducir que la condición de trabajador no requiere necesariamente de la relación de trabajo como antecedente, ya que como lo cita, en la Ley del Seguro Social, el legislador consideró que existen " trabajadores independientes ", en los cuales no se da ninguna relación de trabajo formalmente hablando; ya que

---

( 7 ) - DELGADO, Mya Rubén, Op. cit., p. 443

estos, se encuentren en una situación legal diferente por aplicárseles la legislación que regula la seguridad social directamente, y no la Ley Federal del Trabajo; su status de "trabajadores independientes" deriva de la Ley del Seguro Social exclusivamente.

La diversidad de preceptos hacen complejo el precisar el concepto que nos proponemos concretar, sin embargo, nos apoyaremos en la visión del tratadista De Buen, que concluye de la siguiente manera:

" La conclusión a que habrá de llegarse es que la condición de trabajador podrá depender de dos factores. Conforme al primero resultará del dato objetivo de la existencia de la relación subordinada. En esos casos no importará el espíritu con que el 'trabajador' participe en la relación, esto es más o menos inclinado en favor de la clase empresarial y sólo se tendrá en cuenta la prestación de servicios. En realidad este es el concepto en que descansa la Ley.

De acuerdo con el segundo, la condición de trabajador dependerá sólo de la actividad, sin tener en cuenta la existencia o inexistencia de un patrón determinado.

Los ejemplos de trabajadores no asalariados son frecuentísimos en nuestro medio; tienen sin duda, ese carácter los vendedores de periódicos, los aseadores de calzado, conductores de taxis, etc.

En realidad, la consagración legislativa de esta nueva categoría de trabajadores, por medio de la nueva Ley del Seguro Social, viene a definir la cuestión y obliga a hacer ciertas consideraciones. Estas intentarán resolver el problema de sí los trabajadores no asalariados habrán de ser contemplados en la legislación laboral o sólo como se acaba de hacer en México, a través de la Seguridad Social, ...en rigor respecto de ellos debe cuidarse sólo el problema de su salud y de la eventual posibilidad de que reciban pensiones de invalidez y vejez.

De acuerdo con lo anterior parece que puede aceptarse que existen trabajadores libres y trabajadores subordinados, pero sólo respecto de estos operará la legislación laboral." ( 8 )

---

( 8 ) - Op. Cit., p. 444.

Los trabajadores independientes no formalizan una relación de trabajo, al carecer de un patrón determinado, desprendiéndose su denominación y protección de la Ley del Seguro Social exclusivamente; el régimen de la Ley Federal del Trabajo es en estricto sentido inaplicable a éstos trabajadores, por no adecuarse a la hipótesis normativa de " trabajador " que establece la última de las legislaciones mencionadas.

## 2 ) La Relación de Trabajo.

Iniciaremos éste análisis por el aspecto general, para posteriormente llegar a lo particular, por lo que antes precisaremos el concepto de relación jurídica, respecto de la cual la Enciclopedia Jurídica Omeba dice:

" Puede definirse a la relación jurídica en un doble sentido:

a ) - Como la vinculación establecida por una norma jurídica entre una condición y consecuencia, en virtud de la cual el conocimiento imputa ésta y aquélla.

b ) - como la vinculación establecida por esa misma norma entre el deber u obligación de un objeto y la facultad o derecho subjetivo de otro, integrando ambos, simultáneamente, la consecuencia jurídica. " . ( 9 )

Como podemos apreciar, se maneja la relación jurídica desde dos aspectos, pero en ambos encontramos como elemento constante la presencia de una norma jurídica.

En el primer caso, la norma jurídica es el vínculo o la unión que se presenta entre la condición y la consecuencia; en tanto que, en el segundo la norma jurídica establece el vínculo entre la obligación de un sujeto y el derecho subjetivo de otro sujeto; afirmamos que en cualquiera de los dos aspectos la relación jurídica es, o se puede utilizar como sinónimo de vínculo legal o unión jurídica.

El Doctor Carlos Alberto Baccetti, desarrolla el tema de la relación laboral, y a continuación citamos textualmente sus frases:

---

( 9 ) - ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, T. XXIV, Ed. Omeba, Buenos Aires, 1967, p. 555

" Relación de trabajo es la vinculación existente entre el trabajador y su empleador, sea éste persona real o jurídica, con exclusión de la existencia o no de un contrato de trabajo y vinculado a los elementos sociológicos rectores de la disciplina jurídica que regula la materia. Es una vinculación de carácter jurídico porque engendra derechos y obligaciones recíprocas, y de carácter personal, porque eleva a un primer plano el elemento humano como finalidad en sí, abandonando viejos conceptos de trabajo 'mercancia' . ( 10 )

La anterior es una definición doctrinal, la cual consideramos se encuentra íntimamente ligada a la definición de relación jurídica, por contener un "vínculo jurídico" que engendra derechos y obligaciones recíprocos, sólo que lo personaliza hacia el trabajador y la persona que emplee a éste.

Con ello se quiere determinar que en la relación laboral al igual que en cualquier otra relación jurídica se crean deberes y derechos, sólo que existe una variante o condición específica para la primera de ellas, y es que exclusivamente puede presentarse entre un sujeto denominando trabajador y otro sujeto que se le conoce como patrón.

En nuestro Derecho positivo, nuestros legisladores tuvieron una visión más amplia que la acepción doctrinal que se atribuye a la relación laboral, lo cual constatamos con la definición contenida en nuestra Ley Federal del Trabajo, que textualmente regula:

" Artículo 20 - Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.  
Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.  
La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos. " .

Según nuestra opinión, la ley, en su definición de relación laboral, agregó a la acepción tradicional de relación laboral, un elemento más; a la

---

( 10 ) - BRACETTI, Carlos Alberto en :  
ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, T. XXIV , El Omeba, Buenos Aires, 1967, p.552.

" prestación de un trabajo personal subordinado " se condiciona que sea " mediante el pago de un salario ", siendo imprescindibles ambos aspectos para, ubicar formalmente la "relación de trabajo".

Es importante señalar la posición adoptada en nuestra legislación laboral con respecto a la " relación de trabajo ", ésta última, puede surgir de cualquier acto jurídico, sin requerirse que sea un contrato de trabajo, ya que de conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, la relación de trabajo y " el contrato celebrado producen los mismos efectos ", protegiendo con todo ello al trabajador; los estudiosos de la materia concuerdan con nuestras manifestaciones, al respecto José Dávalos abunda de la siguiente manera:

" Basta con que se preste el servicio para que nazca la relación laboral; esto quiere decir que puede existir relación de trabajo sin que exista previamente un contrato de trabajo, pero no al contrario. Aún cuando normalmente se da por anticipado un contrato escrito, verbal o tácito. Es decir, el hecho de que exista un contrato de trabajo no supone de modo necesario la relación laboral. Puede haber contrato y nunca darse la relación laboral.

Es suficiente con que se dé la prestación de un trabajo personal y subordinado para que exista la relación de trabajo; al presentarse ésta, se aplica al trabajador un estatuto objetivo que es el derecho del trabajo, un ordenamiento imperativo, independientemente de la voluntad de los sujetos de la relación de trabajo. " . ( 11 )

Los análisis efectuados por los juristas, teniendo como objeto de estudio la relación de trabajo definida por nuestra ley laboral, son múltiples y algo diversos; plasmaremos dos de los criterios más representativos y aceptados generalmente, primero el del maestro Mario de la Cueva y posteriormente el de José Dávalos.

" Si analizamos la definición del artículo 20, encontraremos en ella se hace referencia a cuatro nociones: a ) Dos personas, una de las cuales tiene el carácter de trabajador y la otra el de patrono, dos

---

( 11 ) - DÁVALOS, José: Derecho del Trabajo I,  
Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1968, p. 105.

concepciones que ya nos son conocidas; b ) Una prestación de trabajo, término que también conocemos; c ) la característica que acompaña a la prestación de trabajo a la que la Ley ha dado el nombre de subordinación;- -- d ) el salario, que según el artículo 82 es ' la retribución que debe pagar el patrono al trabajador por su trabajo ' . " . ( 12 )

Es pertinente señalar que, hasta el momento exclusivamente se están desarrollando los diversos aspectos estudiados, sólo por lo que corresponde a la Ley reglamentaria del aparatado " A " del artículo 123 constitucional, y posteriormente nuestra investigación se centrará en el ámbito regulado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; efectuada la anterior aclaración, pasaremos a la clasificación de los elementos de la relación de trabajo, hecha por Dávalos:

" ELEMENTOS DE LA RELACION DE TRABAJO.

La relación de trabajo tiene dos clases de elementos:

Elementos subjetivos:

- Trabajador
- Patrón

Elementos objetivos:

- Prestación de trabajo personal subordinado.
- Pago de un salario. " . ( 13 )

Es necesario conocer cada uno de los elementos de la relación de trabajo, para así concluir y dar paso al siguiente inciso de nuestro ensayo; en cuanto a los "elementos subjetivos", el concepto de trabajador ya fué considerado en páginas anteriores y resulta innecesario abundar al respecto; falta conocer el concepto legal de " patrón ", contemplado éste en el artículo 10 de nuestra Ley Federal del Trabajo en los siguientes términos:

" Artículo 10 - Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. "

En lo correspondiente a los elementos objetivos, en un primer plano, de la prestación de trabajo personal subordinado, también ya se estudió en líneas que nos preceden, en específico al estudiar el concepto

( 12 ) - CLEVA, Mario de la, Op Cit., p. 199

( 13 ) - DÁVALOS, José, Op. Cit., p. 14

legal de trabajador; el otro elemento objetivo de la relación de trabajo, es decir, el pago de un salario, en la anterior cita del Doctor Mario de la Cueva se contiene el concepto formal de salario, fundamentado en el artículo 82 de nuestra ley reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional.

En nuestro sistema legal, el salario es necesario para poder hablar de relación de trabajo, y por su importancia, debemos conocer cómo se integra aquél, la fórmula es precisada por la propia Ley Federal del Trabajo en su artículo 84, que preceptúa:

" Artículo 84 - El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie, y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo. " .

El gran jurista Mario de la Cueva, interpreta la integración del salario así:

" La conclusión general del apartado anterior es que el salario se integra con una prestación en efectivo y con otra u otras en especie; de ahí que se use frecuentemente los términos salario en efectivo y salario en especie, o bien, prestación en efectivo y prestación en especie. Partiendo de estas denominaciones podemos decir que el salario en efectivo es el que consiste en una suma determinada de moneda de curso legal, y que el salario en especie es el que se compone de toda suerte de bienes, distintos de la moneda, y de servicios que se entregan o prestan al trabajador por su trabajo. " . ( 14 )

3 ) Sujetos de la " relación jurídica de trabajo " en la Ley reglamentaria del apartado " B " del artículo 123 constitucional.

Por disposición constitucional, contenida en el artículo 123 se faculta al Congreso de la Unión para " expedir la leyes del trabajo ", sin embargo, no todas las leyes que expida contendrán las mismas "bases", lo

---

( 14 ) - CUEVA, Mario de la, Op. Cit., p. 298.

anterior se establece en el mismo artículo, que textualmente establece:

" Artículo 123 - .....

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

A. Entre los dueños, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo :

.....

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

..... "

En razón de lo anterior se aplican distintas disposiciones legales a los trabajadores de nuestro país, y para ello es necesario e importante determinar para quién prestan sus servicios, pues dependiendo de quién sea el patrón será la legislación aplicable y así mismo el conjunto de derechos de que son titulares; hasta el momento la ley reglamentaria del apartado " B " del artículo 123 constitucional, favorece sustancialmente al Estado como patrón en perjuicio de sus trabajadores, lo anterior en comparación directa con la ley reglamentaria del apartado " A " del mismo precepto constitucional, resultando una indudable desigualdad jurídica entre los referidos regímenes.

Consideramos necesario, realizar algunas anotaciones con respecto a la " burocracia " , ya que es un término empleado aún por los juristas, para hacer referencia a los trabajadores que prestan sus servicios al gobierno, y justificar su utilización en nuestro ensayo..

El sociólogo Ely Chinoy, adopta y está de acuerdo con la definición de burocracia que da Roberto K. Merton, en el sentido que es:

" ... una estructura social formal, racionalmente organizada, implica normas de actividad definidas con claridad en las que, idealmente, cada serie de acciones está funcionalmente relacionada con los propósitos de la organización " . ( 15 )

El mismo autor Ely Chinoy además de la anterior definición que para la burocracia adopta, establece las características y las expresa de la siguiente manera:

---

( 15 ) - CHINOY, Ely: La sociedad,

Fondo de Cultura Económica, 14ª reimpresión, México, 1985, p. 198.

" Las características esenciales de la burocracia, que contribuyen por igual a las operaciones eficaces de la organización y están funcionalmente relacionadas unas con otras, son las siguientes :

- 1 ) Cargos o empleos cuidadosamente definidos;
- 2 ) un orden jerárquico con líneas bien delimitadas de autoridad y responsabilidad;
- 3 ) selección de personal sobre la base de calificaciones técnicas o profesionales;
- 4 ) reglas y reglamentos que rigen los actos oficiales;
- 5 ) seguridad en el cargo y la posibilidad de carrera gracias a la promoción de la jerarquía. " . ( 16 )

Las anteriores características de la burocracia, nos permiten tener una visión global de la acepción de esa palabra tan frecuentemente utilizada; sin embargo, la connotación que se le atribuye es más restringida, ya que se utiliza para referirse al grupo social que presta sus servicios para el Estado como trabajadores.

La denominación del presente inciso, se da en razón del tecnicismo empleado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que habla de " relación jurídica de trabajo ", de la que ahora precisaremos a los sujetos que intervienen en ella.

El vocablo sujeto, en la ciencia jurídica, se define por el ilustre jurista Eduardo García Maynez así:

" Se da el nombre de sujeto, o persona, a todo ente capaz de tener facultades y deberes.

Las personas jurídicas divídense en dos grupos: físicas y morales. El primer término corresponde al sujeto jurídico individual, es decir, al hombre, en cuanto tiene obligaciones y derechos; se otorga el segundo a las asociaciones dotadas de personalidad ( Un sindicato o una sociedad mercantil, por ejemplo ). " . ( 17 )

---

( 16 ) - Op. Cit., p. 200.

( 17 ) - GARCIA, Maynez Eduardo: Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, 37ª ed., México, 1985, p. 271.

Continúa afirmando al respecto García Maynez:

" Se da el nombre de personas físicas a los hombres, en cuanto sujetos de derecho. De acuerdo con la concepción tradicional, el ser humano, por el simple hecho de serlo, posee personalidad jurídica, si bien bajo ciertas limitaciones impuestas por la ley ( edad, uso de razón, sexo masculino para el ejercicio de algunas facultades legales, etc. ). El principio que acabamos de citar no ha sido siempre reconocido, como lo prueba la institución de la esclavitud. En los sistemas que la aceptan, el esclavo no es sujeto de derecho, sino objeto de relaciones jurídicas especiales, es decir cosa.

.....El hombre es sujeto de derecho porque su vida y su actividad relacionan con los valores jurídicos. La diversidad entre las personalidades ética y jurídica refleja la diferencia que separa los valores morales y los de derecho. Cuando en su carácter de sujeto de facultades y de deberes, realiza una de las funciones que le incumben, pero no la única, ni la más elevada. Podría decirse que como sujeto de obligaciones y derechos no procede propiamente en calidad de individuo, ni en la de sujeto moral, sino en la de miembro de un grupo, o ' animal político '. Por esta razón la conducta del hombre, en el aspecto jurídico, es bilateral y se manifiesta unas veces bajo la categoría del derecho subjetivo y otras en forma de obligaciones de índole exigible. " . ( 18 )

Con gran vinculación, a las anteriores frases, encontramos la siguiente referencia:

" Todo ordenamiento jurídico es un sistema coactivo de conducta humana, dentro del cual la función regulativa de las normas se resuelve en la prescripción de derechos y obligaciones a los individuos.

Más la suposición liminar de que el hombre individualmente considerado se identifica ontológicamente, con el sujeto de derecho comenzó a poner de manifiesto sus propias contradicciones desde el momento en que los romanos circunscribieron la personalidad jurídica derivada del *ius civile* sólo a los *cives*, como también cuando --- durante el imperio --- imaginaron que ciertas ' universalidades ', como el *aerarium* y el *fiscum*, o ciertas

agrupaciones humanas institucionalizadas, como los corpora y los collegia cumplían funciones análogas a las de los individuos humanos, denominándoseles por ello personae vice fungitur.

..... sujeto de derecho significa, en realidad, la concreción de un conjunto de condiciones de hecho normativamente determinadas para posibilitar la obligación o el facultamiento inmediatos o mediatos de los individuos. " . ( 19 )

La doctrina coincide con los planteamientos técnicos apuntados en las citas que nos anteceden, tanto del maestro García Maynez, como de la Enciclopedia Jurídica Omeba; lo fundamental es la determinación para el Derecho, del sujeto de derecho, considerándose a éste como sinónimo de persona, y por lo tanto seybica como todo " ente " titular de derechos y obligaciones, dentro de un determinado sistema normativo.

Ahora nos circunscribiremos a los sujetos, dentro del ámbito del derecho laboral; nos proporcionan una visión específica las subsecuentes reflexiones, que textualmente consideran:

" En Derecho Laboral los sujetos serán las personas contrapuestas en el negocio jurídico conocido como contrato de trabajo; y no solamente en el negocio en sí, sino en todas sus derivaciones \*y consecuencias. No obstante a que con el criterio anteriormente expuesto tratamos de materializar las partes contrapuestas en una relación laboral concentrada o surgida de un contrato de trabajo, hemos de señalar que para algunos autores como es el caso del insigne tratadista argentino Dr. Guillermo Cabanellas, se impone la distinción entre los sujetos del Derecho del Trabajo;.....Para el citado tratadista, son sujetos del contrato de trabajo quienes, como trabajadores o como patronos, con una calidad o con otra, contratan la prestación de sus servicios ajenos; los sujetos del Derecho Laboral son aquellos a quienes se les aplica el derecho mismo, los que tienen la potestad de exigir su cumplimiento y los comprendidos en sus beneficios u obligados por él. " . ( 20 )

Como se desprende de lo anterior y en concordancia con los estudiosos de la materia, debemos identificar plenamente como sujetos de la relación de

---

( 19 ) - ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, T. XXV, Ed. Omeba, Buenos Aires, 1968, p.p. 966 - 967  
( 20 ) - Op. Cit., p. 976.

trabajo, por una parte está el trabajador y por la otra el patrón; cada uno de ellos en nuestro sistema jurídico encuentra un conjunto de derechos y obligaciones, con intrínseca vinculación al papel que ocupan en el sistema de producción, o a la posición que les otorga la relación de trabajo; fundamental ésta última para determinar la aplicación de los preceptos legales en materia de Trabajo.

Por otra parte, ahora debemos precisar cuáles son los sujetos de la " relación jurídica de trabajo ", como la denomina textualmente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; iniciaremos por citar el artículo 2º del conjunto normativo anteriormente enunciado:

" Artículo 2º Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirá dicha relación. "

Para realizar una correcta interpretación del precepto transcrito, resulta indispensable complementarlo con el artículo 1º de la misma ley, para así, fijar el ámbito de aplicación en cuanto a las -- " dependencias e instituciones ".

" Artículo 1º - La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Médico-Infantil 'Módimo Avila Carracho' y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo servicios públicos. "

Del Análisis de los anteriores artículos, se desprende que la " relación jurídica de trabajo " --- formalmente así designada ---, se

integra en nuestro derecho burocrático, exclusivamente, por los --  
" trabajadores de base " por una parte, y por la otra al Estado; debemos señalar, que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no lo establece en los anteriores términos, sino que existe un error en la redacción del artículo 2º de la ley referida, ya que en lugar de colocar al Estado como patrón, absurdamente, quedaron " los titulares de las dependencias e instituciones " a que hace referencia el artículo 1º de la multicitada Ley; sustentan el anterior criterio la mayoría de los estudiosos de la materia, encabezados principalmente por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera que al respecto sostienen la siguiente tesis:

" La teoría de la relación jurídica del trabajo burocrático se asemeja bastante a la laboral: es el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática por virtud del nombramiento o por aparecer en la lista de raya. Su esencia es institucional por cuanto que la relación se rige por la ley que es tutelar de los empleados, resaltando consiguientemente su carácter acontractualista. Por otra parte, tratándose de relaciones burocráticas, también puede obtenerse un derecho autónomo cuando los sindicatos de empleados públicos obtienen determinadas ventajas o conquistas de los titulares de las dependencias. Es necesario advertir que el artículo se comenta adolece de un defecto técnico en redacción: los titulares de las dependencias tan sólo son representantes del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre éste y el trabajador, de la misma manera que en una empresa privada la relación es entre ésta y sus obreros y no entre éstos y el representante del patrón. " . ( 21 )

Por otra parte, ya precisados los sujetos de la " relación jurídica de trabajo ", la legislación correspondiente, deja fuera del vínculo jurídico a los " trabajadores de confianza " que prestan sus servicios para el Estado. No existiendo en éste caso la posibilidad de un error de redacción por parte del legislador, ya que se reitera la posición en el artículo 8º de la ley burocrática, al " excluir " textualmente del " régimen de la ley " , a los servidores públicos, que la propia ley califica "de confianza ".

---

( 21 ) - TRUEBA, Urbina Alberto y otro: Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Ed. Porrúa, 27 ª ed., México, 1990, p.p. 20 - 21.

En la ley reglamentaria del apartado " B " del artículo 123 constitucional existe un notable error técnico, ya que a los " trabajadores de confianza " los incluye ésta, pero tan sólo para ubicarlos e identificarlos enunciativamente --- artículo 5º de la misma ley ---, y al no ser sujetos de la " relación jurídica de trabajo ", estar " excluidos " del régimen de la propia ley, y por lo tanto, carecer absolutamente de derechos laborales sustentados en normas jurídicas ; resulta en estricto derecho absurdo e ilógico que formalmente se les denomine " trabajadores de confianza ", porque no alcanzan ese status en forma efectiva, conforme a los principios que rigen esa institución en nuestro sistema constitucional mexicano, cuyo conjunto de disposiciones no puede concebirse se reduzcan caprichosamente a la sola nominación efectuada por el legislador.

a ) El Estado como patrón.

En páginas anteriores, al analizar los elementos de la relación de trabajo, se hizo referencia al concepto legal de patrón, sin embargo, para enriquecer y fortalecer nuestra concepción, plasmaremos las siguientes definiciones doctrinales:

" Sánchez Alvarado ofrece el concepto de patrón, definiéndolo como la persona física o jurídico-colectiva ( moral ) que recibe de otra, los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en forma subordinada. ". ( 22 )

" Por su parte, Néstor de Buen, se limita a dar un ligero esbozo del concepto de patrón, al indicar que ' patrón es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero, que trabaja en su beneficio, mediante retribución '. ". ( 23 )

La definición apuntada por Néstor de Buen, no es en todo aplicable al campo del derecho burocrático, en virtud de que el Estado en su carácter de patrón, no tiene como fin, el que sus trabajadores realicen sus actividades laborales en beneficio exclusivo del propio Estado.

---

( 22 ) - DRAVILS, José: Derecho del Trabajo I,  
El Porra, 2ª ed., México, 1968, p. 98.

( 23 ) - *Ibidem*.

Por otra parte, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no se contempla expresamente la figura del patrón, ya que inclusive según lo apuntamos en su oportunidad, contiene un error al no colocar precisamente al Estado como titular de la "relación jurídica de trabajo" en el artículo 2º de la ley; sin embargo, la relación laboral nunca puede concebirse sin las dos partes que la forman, el patrón y el trabajador; por lo tanto, con base en las anteriores consideraciones y con fundamento en las disposiciones normativas contenidas en la Ley Federal del Trabajo, aplicada en forma supletoria a la ley burocrática según lo determina el artículo 11 de ésta última, debemos considerar como patrón de las relaciones de trabajo reguladas por la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional al Estado.

Antes de desarrollar las acepciones de Estado y su aplicación en el contexto de nuestro ensayo, es necesario precisar el concepto de "Derecho Burocrático", en virtud de las múltiples referencias efectuadas de ese término y de otros análogos; Mariano Herran Salvati da la siguiente definición de esa rama jurídica:

" El Derecho Burocrático es el conjunto de normas de Derecho Público que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocas entre el Estado y sus servidores, que con base de justicia equilibre el disfrute de las garantías sociales por parte de los trabajadores, con el ejercicio de las funciones de servicio público. " . ( 24 )

Debe reconocerse formalmente que el Estado frente a sus servidores es un patrón, teniendo las correspondientes obligaciones y derechos; la posición del Estado como patrón en nuestro sistema jurídico mexicano es singular y exclusiva, con un gran número de privilegios y prerrogativas en comparación con todos los demás patrones que hay en los Estados Unidos Mexicanos; teniendo inclusive su propia legislación y Tribunales, para regular y solucionar los conflictos derivados de las "relaciones jurídicas de trabajo", que se dan entre él y sus "trabajadores de base" exclusivamente.

---

( 24 ) - HERRAN, Salvati Mariano: Legislación Burocrática Federal, El Porra, 1ª ed., México, 1966, p.20.

El concepto de Estado, como es lógico, ha variado en las distintas épocas y sociedades, pero sabemos que existe y es por ello que mencionaremos las ideas de algunos estudiosos para tener una concepción precisa, descriptiva, que se aplique y complemente las ideas desarrolladas en las líneas que nos anteceden respecto al status del Estado como patrón.

El gran jurista Hans Kelsen, en principio da una explicación de las maneras como se emplea el vocablo Estado, para finalmente asentar su concepto, a continuación plasmamos sus palabras:

" Estado es a veces usado en un sentido muy amplio, para designar la 'sociedad' como tal, o una forma especial de sociedad. Pero con gran frecuencia el vocablo es también empleado en un sentido más restringido, para designar un determinado órgano de la sociedad --- el gobierno, por ejemplo, o los sometidos a éste,--- la 'nación', o el territorio en que aquéllos habitan, .....

La situación parece más sencilla cuando el Estado es discutido desde un ángulo visual puramente jurídico. Entonces se le toma en consideración como fenómeno jurídico únicamente, como sujeto de derecho, esto es como persona colectiva. ... La única cuestión pendiente es la que estriba en explicar en qué difiere de otras personas colectivas. La diferencia tiene que residir en el orden normativo que constituye a la persona jurídica estatal. El Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional (En oposición al internacional). El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye. Desde un punto de vista jurídico, el problema del Estado aparece, pues, como el problema del orden jurídico nacional. " . ( 25 )

También a continuación citamos el concepto de Estado que nos da el maestro Héctor González Uribe como:

" ..... la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio. O bien, en una fórmula más concisa: la corporación territorial dotada de un poder de mando originario. " . ( 26 )

---

( 25 ) - KELSEN, Hans: Teoría General del Derecho y del Estado, UNFM, cuarta reimpresión a la 2ª ed., México, 1968, p.p. 215 - 216.

( 26 ) - GONZALEZ, Uribe Héctor: Teoría Política, El Porcua, 3ª ed., México, 1980, p. 155.

Uno de nuestros más reconocidos juristas, el Doctor Ignacio Burgoa, nos presenta su definición de Estado, y además nos indica los términos que nuestra Constitución política utiliza indebidamente como sinónimos, para hacer alusión al Estado Mexicano; provocando una gran confusión terminológica, sus palabras son:

" El Estado mexicano es un Estado específico con existencia y vida diferenciadas en el orden internacional. En consecuencia, las notas que concurren en su ser y en su concepto resultan de la referencia, a él, de los atributos del Estado en general, prima facie, debemos afirmar que el Estado mexicano es una institución jurídico política dotada de personalidad, o sea, en otras palabras, es una persona moral que se distingue de las demás que dentro de él existe porque tiene el carácter de suprema. El Estado mexicano, como todo Estado, implica una organización o estructura jurídica dinámica, por cuanto que como persona moral desarrolla una conducta para conseguir determinados fines específicos en beneficio de la nación, y los cuales fundan su justificación.

..... la persona moral llamada "Estado Mexicano" recibe en la Constitución de 1917 distintas y heterodoxas denominaciones que provoca una ambigüedad terminológica y una confusión de conceptos de diferente acepción técnica, Nuestra actual Ley fundamental emplea, en efecto indistintamente los nombres de 'Estados Unidos Mexicanos', 'República', 'Federación', 'Nación' y 'Unión' para designar al Estado mexicano en su implicación institucional. " -

( 27 )

La aplicación de las anteriores definiciones de los tratadistas citados, debe dejarnos claro, que el papel del Estado como patrón, debe identificarse con la palabra gobierno en su sentido amplio, es decir, cuando con ella se quiere designar la forma general en que se organiza el poder del Estado en 3 órganos --- poder ejecutivo, poder legislativo y el poder judicial.---; la palabra gobierno en su sentido restringido resulta inaplicable para ligarlo al status de patrón, ya que en este último sentido sólo se hace referencia a uno de los órganos, que técnicamente se denomina poder ejecutivo.

---

( 27 ) - BURGOA, Ignacio: Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 8ª ed., México, 1991, p.p. 31-32.

b ) Los trabajadores al servicio del Estado.

El concepto de trabajador, dentro del régimen de la Ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, difiere del concepto que establece la Ley Federal del Trabajo en su artículo 8º, que según estudiámos dispone:

" Artículo 8º - Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado ....."

La anterior definición no es aplicable para determinar a los trabajadores al servicio del Estado, pues para serlo, no es suficiente con reunir los elementos de la norma jurídica anteriormente transcrita, sino que hay que adecuarse a alguna de las hipótesis contempladas en el artículo 3º de la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que textualmente preceptúa:

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

Pasaremos a realizar algunos comentarios que se desprenden de la anterior definición y su vinculación, con la contenida en el artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo.

1º En la definición contenida en la Ley burocrática, no se precisa que para ser trabajador se requiera que éste sea una persona física, sin embargo la prestación de un servicio de carácter laboral exclusivamente puede concebirse realizado por un ser humano; 2º La ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, adiciona que la persona preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros.

3º Un rasgo distintivo y esencial que no encuentra paralelo en la Ley Federal del Trabajo, es el de la parte final, del último de los artículos citados, en el sentido de que el servicio se preste en virtud de " nombramiento expedido " o que también puede serlo por " figurar en las

listas de raya de los trabajadores temporales "; según nuestra opinión la parte que estamos señalando, es la que en forma determinante da el carácter de trabajador al Servicio del estado, ya que sin el "nombramiento", o sin el hecho de "aparecer" en las listas de raya de los trabajadores temporales, no se puede considerar formalmente a nadie trabajador que preste sus servicios para el Estado, por ser requisitos legales que expresamente ordena la ley burocrática en su régimen.

Conviene entonces determinar en que consiste el "nombramiento", por la importancia medular que tiene para la fijación de las "relaciones jurídicas de trabajo"; a continuación hacemos cita de las ideas que con respecto al punto que tratamos sostiene Miguel Cantón M. :

" El Nombramiento de los Servidores Públicos... En el establecimiento de la relación laboral entre el Estado y quienes le prestan sus servicios, no puede darse esa forma de reconocimiento a que antes aludimos y que se denomina 'la relación de trabajo', que permite presumir su existencia...

"...se trata de una forma especial que consiste en el llamado 'nombramiento' que es un documento emitido por funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las modalidades propuestas por la Ley Orgánica y por el presupuesto de la Dependencia de que se trate...su existencia es necesaria, imprescindible, para que pueda establecerse la relación entre el Estado, a través de cualquiera de sus dependencias y aquellos que son los empleados, es decir los servidores públicos.

El Doctor Héctor Garcini Guerra dice al respecto ' el resultado final del acto, la relación de empleo, sólo se produce cuando concurren las manifestaciones de voluntad de la administración y de el particular designado '. Es decir, que se requiere la aceptación del cargo, pero en las condiciones que el Estado señala; la voluntad del particular solamente estará referida a la aceptación o no del empleo, pero nunca a las condiciones del mismo, como pudiera señalarse las jornadas y horarios de trabajo, el salario y la categoría del puesto, que siempre son fijados por el propio Estado.

" ... Pero señala el Doctor Héctor Garcini Guerra, 'En realidad la relación de empleo deriva de un acto administrativo por medio del cual la Administración Pública hace la designación de un particular como su agente', pero repetimos, el origen del acto no modifica el tipo de relación que surge del nombramiento, ya que se trata de una relación de trabajo. " . ( 28 )

El concepto de trabajador que establece la ley burocrática, resulta claro con las anteriores ideas apuntadas, ya ha quedado enfatizado que existe diferencia sustancial con respecto a la Ley Federal del Trabajo; ahora, una vez que estamos en posibilidad de ubicar plenamente a los trabajadores que prestan sus servicios para el Estado, podemos entrar al análisis de la bifurcación que hace la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de separar en dos "grupos" distintos a los trabajadores que laboran para los poderes del Unión y gobierno del Distrito Federal, lo anterior repercute en abismales diferencias legales entre ambos "grupos", sobre todo en perjuicio de los formalmente denominados "trabajadores de confianza" .

c ) Clasificación legal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

I ) Trabajadores de Confianza en la Ley Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, clasifica en dos grandes grupos a los trabajadores de su régimen, haciéndolo precisamente en su artículo 4º de la siguiente manera :

" Artículo 4º - Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base. "

Debemos precisar que en la ley citada, no proporciona ninguna definición para cada uno de los grupos de trabajadores; exclusivamente se enlistan los puestos que la misma legislación considera con el carácter de

---

( 28 ) - CANJON, M. Miguel: Derecho del Trabajo Burocrático, Ed. Pac, 2ª ed., México, 1985, p.p. 93 - 95

" confianza "; a mayor abundamiento, los servidores públicos pertenecerán a éste último grupo de trabajadores, cuando el cargo que desempeñan esté expresamente precisado por el artículo 4º de la ley de la materia; es decir, a los trabajadores clasificados como de "bajo" los ubicamos por exclusión, la dicotomía de los trabajadores que prestan sus servicios para los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal, encuentra su fundamento constitucional en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que inclusive será objeto de estudio particular posteriormente.

Citaremos a continuación el análisis efectuado por el gran maestro Mario de la Cueva, con respecto a la presencia de los trabajadores de confianza en nuestras diversas legislaciones laborales.

" La ley de 1931 empleó la fórmula empleado de confianza, la que fué sustituida en la ley nueva por el término trabajador de confianza. Las razones del cambio, no expresadas en la Exposición de motivos por haberse considerado que no constituían un tema que exigiera una consideración especial, consistieron en que la legislación del trabajo es unitaria y no admite ninguna diferencia entre los prestadores de trabajo. La ley nueva parte del principio de que no existen dos categorías de personas: trabajadores y empleados, sino una sola, a la que se aplican sus disposiciones en armonía con las características de las distintas actividades....

La ley de 1931 no contenía ni definición ni concepto alguno que permitiera determinar lo que debería entenderse por empleado de confianza; se ocupó de ellos en sus artículos 48 y 126 X, pero lo hizo en términos imprecisos..... ppropusimos la fórmula siguiente (Derecho Mexicano del Trabajo pág. 424): 'Debe hablarse de empleados de confianza cuando están en juego la existencia de la empresa, sus intereses fundamentales, su éxito, su prosperidad, la seguridad de sus establecimientos o el orden esencial que debe reinar entre sus trabajadores.'." ( 29 )

Obtenemos de las anteriores consideraciones, que esos principios dogmáticos que plasmó el Congreso de la Unión en la exposición de

---

( 29 ) -CUEVA, Mario de la, Op. Cit., p. 155

motivos y aún en la propia Ley Federal del Trabajo vigente, no los aplicó en el contenido de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; porque de haberlo hecho, no "excluiría" de su régimen a los trabajadores de confianza, y todos los derechos consagrados en ésta ley, protegerían indistintamente a cualquiera de los dos grupos de trabajadores que reconoce, no solo a los de base, como se dispone formalmente.

En lo correspondiente al estudio del maestro Mario de la Cueva, respecto a los trabajadores de confianza, continúa con las siguientes palabras:

" La categoría de trabajador de confianza no está contemplada en la Declaración de Derechos Sociales, pero no creemos que su aceptación en la Ley del Trabajo viole las normas constitucionales, porque los trabajadores de confianza son trabajadores que disfrutan de todos los beneficios del artículo 123, con las modalidades, que no destruyen aquellos beneficios, derivada de la naturaleza de sus funciones. Esta consideración explica que se trata de una categoría de excepción, que solamente se justifica en razón de la naturaleza de las funciones; por lo cual, en todos los problemas que surjan en materia de interpretación, existirá la presunción juris tantum de que la función no es de confianza, en forma tal que será indispensable probar que, de conformidad con la naturaleza de las funciones, se dan los caracteres de la excepción. " . ( 30 )

Existe una discrepancia en el aspecto que trata la anterior cita, en relación a los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal, ya que ésta figura jurídica si se contempla en la "Declaración de Derechos Sociales" en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, según lo referimos anteriormente, y además, en Derecho Burocrático no se requiere probar que la naturaleza de las funciones es de confianza, sino solamente que el cargo del trabajador es de los enlistados en el artículo 4º de la Ley de la materia.

La exacta identificación de las funciones consideradas de confianza, resulta fundamental en derecho laboral dentro de nuestro sistema

---

( 30 ) - CUEVA, Mario de la, Op. Cit., p. 156.

jurídico, ya que independientemente de la legislación laboral aplicable, la diferente naturaleza de las funciones que desarrollan los trabajadores a los que nos estamos refiriendo, se les coloca en un plano legal muy distinto, con respecto a los trabajadores de base; siendo notable aún una mayor desigualdad en el ámbito de la ley burocrática.

También, el tratadista José Dávalos realiza el siguiente comentario en relación a los trabajadores de confianza, desde la perspectiva doctrinal:

" Una fórmula bastante difundida expresa que los trabajadores de confianza, son aquellos cuya actividad se relaciona en forma directa e inmediata con la vida de las empresas, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección, administración y vigilancia en general; esta fórmula y las disposiciones de la ley vigente interpretadas por la doctrina y la jurisprudencia, permiten determinar las dos características siguientes, primeramente, la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones; en segundo lugar, las funciones de confianza son las de inspección, dirección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionan con trabajos personales del patrón." ( 31 )

Anteriormente, precisamos que la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, no contiene definición de las dos categorías de trabajadores que reconoce; en cambio, la Ley Federal del Trabajo contempla la siguiente referencia respecto a los trabajadores de confianza:

" Artículo 9º - La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto. Son funciones de de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionan con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento. "

El Congreso de la Unión, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, consideró la "naturaleza de las funciones" de cada cargo, para así incluir en el artículo 5º, los únicos puestos que formalmente serán de confianza; con sus correspondientes efectos jurídico-

laborales, cumpliendo así lo ordenado por nuestra Constitución política en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123, que textualmente dice:

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

Se han desarrollado un conjunto de aspectos estrechamente vinculados a los trabajadores de confianza, y sobre todo, ampliando lo relativo al campo del Derecho Burocrático; ha llegado el momento de precisar quiénes son los referidos trabajadores, y según hemos concluido en concordancia con la doctrina, únicamente tendrán esa categoría, si expresamente el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contiene el cargo de que se trate; por todo lo anterior se hace esencial y fundamental la transcripción total del precepto invocado:

" Artículo 5º - Son trabajadores de confianza :

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado 'B' del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley sean de:

a ) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b ) Inspección, vigilancia y fiscalización; exclusivamente a nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando están considerados por el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

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

d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f) En almacenes e inventarios el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g) Investigación Científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h) Aesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j) Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleo de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

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

III) En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General,

Los cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

IV ) En el Poder Judicial: Los secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas. "

Encontramos en el anterior precepto, una limitación casuística para los puestos de "confianza", pero exclusivamente en el Poder legislativo Federal, y en el Poder Judicial Federal, así como del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; en el Poder Ejecutivo Federal existe una gran imprecisión para establecer con claridad absoluta los cargos que deben ser considerados con la categoría laboral a la que nos estamos avocando, siendo lo anterior un rasgo y evidencia tangible, del excesivo e indebido "presidencialismo" que se da en nuestro país; ya que de la simple lectura e interpretación del artículo citado anteriormente, se puede uno percatar de la gran injerencia del Presidente de la República en la determinación de los servidores públicos que serán de "confianza", con las correspondientes consecuencias legales.

En otro aspecto del artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, comentaremos, que el legislador no consideró los mismos lineamientos que en la Ley Federal del Trabajo, para la designación de los trabajadores de confianza que se regulan por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, ya que coloca con esa categoría los que desarrollen entre otras las siguientes funciones: "Dirección, Inspección, Vigilancia, Fiscalización, Manejo de fondos o valores, Auditoría, Control directo de adquisiciones, Asesoría y consultoría," etc.; y no solo las de "dirección, inspección y fiscalización" como en la primera de las leyes mencionadas.

---

II ) Los Trabajadores de base en la Ley Reglamentaria del apartado " B " del artículo 123 constitucional.

Ha quedado expresado en líneas anteriores que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, clasifica o divide a los trabajadores de su régimen en dos, por un lado los "de confianza" que ya precisamos con antelación, y por el otro, los denominados "de base"; la referida ley establece en cuanto a estos últimos, lo siguiente:

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

Como se puede interpretar de lo establecido por la ley burocrática, ésta define a los trabajadores "de base" por exclusión, esto es, un trabajador tendrá la categoría mencionada cuando su cargo no se encuentre expresamente determinado como "de confianza" por el artículo 5º de la propia ley.

Para determinar si un trabajador es "de base", en primera instancia debe necesariamente, no estar incluido su puesto que ocupa, en alguna de las hipótesis que hace referencia a los trabajadores "de confianza"; otorgándoseles la ley de la materia a aquéllos el derecho de "inamovilidad", con la condición para los trabajadores de "nuevo ingreso", que gozarán de ese misma prerrogativa "después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente".

Consideramos que la definición legal para los "trabajadores de base" en el régimen del apartado "B" del artículo 123 constitucional, resulta demasiado imprecisa, ambigua, tautológica, carente de técnica jurídica, porque, establece que son "de base" los que no son "de confianza"; y según lo apuntamos oportunamente, salvo los cargos del Poder Legislativo Federal, Poder Judicial Federal y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en el Poder Ejecutivo Federal existe también confusión

---

para casuísticamente saber los cargos que deben considerarse en la categoría "de confianza", por todo lo anterior, se torna sumamente complejo la aplicación de las normas jurídicas laborales en el aspecto burocrático, además de la abismal diferencia legal que se presenta entre ambos grupos de servidores públicos.

#### 4 ) El servidor público.

Nuestro ensayo contempla dentro de sus principales objetivos el precisar la "inseguridad jurídica" que prevalece respecto a los trabajadores "de confianza" al servicio del Estado, sin embargo, apreciamos frecuentemente en cuanto a la denominación, que en diversas ramas del Derecho se hace referencia a ellos, pero con otras palabras análogas, pretendiendo hacer alusión a los sujetos que prestan sus servicios para el Estado; desarrollaremos algunas consideraciones al respecto, para conocer con amplitud y certeza el alcance gramatical de los vocablos vinculados a nuestro tema.

En primer plano, citaremos la docta opinión del jurista Bielsa, que toca los conceptos de "funcionario" y "empleado" en los siguientes términos:

" La actividad del Estado se realiza por funcionarios que expresan la voluntad de él, al que por consiguiente representan, y por empleados que obran para el Estado en una esfera dada de actividad, pero que no lo representan, ni expresan su voluntad. Substancialmente existe entre el funcionario y el empleado una diferencia similar a la que existe en la hacienda privada entre el factor y el dependiente, obrero, etc...". ( 32 )

Otros estudiosos también han manifestado su opinión respecto a "empleado público" y "funcionario público", entre ellos encontramos al Doctor Francisco Humberto Piconste, que expresa:

" ...podemos afirmar que el funcionario es el agente de la Administración Pública que tiene la Representación del órgano, al frente del cual se encuentra, con facultades de expresión de voluntad y de imperium, es decir, con el ejercicio de la potestad pública; el empleado es el agente que

( 32 ) - BIELSA RAFAEL en:

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, T. XII, Ed. Omeba, Buenos Aires, 1960, p. 1047.

presta servicios con carácter permanente, exclusivo, mediante remuneración y que se encuentra jerárquicamente dirigido por el funcionario. ". ( 33 )

Sin duda alguna, muy considerables e importantes las aportaciones técnicas de los dos doctrinarios citados; dentro de los más connotados juristas mexicanos el maestro Gabino Fraga, el cual sistematiza las diferencias sustanciales que se dan entre los funcionarios públicos y los empleados públicos, de la siguiente manera:

" Entre las opiniones que se han expresado para hacer la distinción, podemos señalar las siguientes:

1ª Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados públicos es relativo a la duración del empleo, y mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente.

Este criterio en realidad no da ninguna base para hacer la distinción, pues bien puede encontrarse entre los que se llaman funcionarios algunos que tienen la misma permanencia que los empleados.

2ª Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos en tanto que los empleados son siempre remunerados.

Tampoco este criterio parece decisivo, puesto que en un régimen como el nuestro todos los servidores públicos gozan de una remuneración.

3ª También se señala para criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de Derecho Público entonces se tiene al funcionario; si es de Derecho Privado, al empleado.

Como más adelante vamos a ver, la relación de la función pública de los empleados es por su naturaleza de Derecho Público, y, por lo tanto, el criterio de distinción es inadmisibles.

4ª Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son

---

< 33 > - PICONE, Francisco Humberto en: ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, T. X, Ed. Omeba, Buenos Aires, 1959, p. 38.

meros ejecutores.

Esta distinción, como se ve, se confunde con la de autoridades que ya hemos expuesto en páginas anteriores.

Sin embargo, creemos que la noción de funcionarios se confunde completamente con la autoridad, pues tendremos oportunidad de señalar que mientras que todos los funcionarios son autoridades, no todas las autoridades son funcionarios.

5ª Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la Ley, y empleado a aquél que la tiene en los reglamentos.

... Todos los órganos de la Administración deben tener señaladas sus atribuciones en una Ley de carácter material, sin que la distinción desde el punto de vista formal signifique facultades diversas que sean motivo bastante para hacer una distinción como la que se trata de consignar.

6ª Por último, se ha señalado como una distinción...la de que (el funcionario) supone un encargo especial transmitido en principio por la Ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que (el empleado) sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública.

Por nuestra parte, consideramos que el último criterio de los señalados es el que corresponde realmente a la idea consignada en las disposiciones constitucionales y aunque afuera de los preceptos arriba señalados que sólo enumeran a los altos funcionarios, no existe ninguna otra disposición legal expresa que señale las diferencias entre un funcionario y un empleado, estimamos que de hecho si pueden separarse los servidores públicos que tienen ese carácter representativo de todos los que son simplemente auxiliares de ellos. ". ( 34 )

Resumiendo, podemos concluir de acuerdo con el criterio del maestro Gabino Fraga, que no hay disposición legal en nuestro Derecho positivo mexicano, que determine diferencia entre funcionario y empleado

---

( 34 ) - FRAGA, Gabino: Derecho Administrativo, El Porrua, 2ª ed., México, 1990, p.p. 129 y 130.

público, ya que al menos en nuestro Derecho, sólo son opiniones doctrinales las que se adaptan y que dan a los funcionarios públicos la representación del órgano del que están al frente, y los empleados a todos aquéllos que son auxiliares de los funcionarios públicos; lo anterior es una de las opiniones con la que concuerda la mayoría de los juristas.

Ahora pasaremos a desarrollar lo relativo al término de servidor público, con gran relación a los vocablos antes estudiados.

El maestro Ignacio Burgoa expresa lo siguiente:

" En un régimen democrático, los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Ética y deontológicamente, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley. En otras palabras, y desde el mismo punto de vista, ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo su interés particular al interés público, social o nacional que está obligado a proyectar, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna. Por ende, si el funcionario público, cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un servidor público, o como dijera nuestro gran Morelos, como 'siervo de la nación', es evidente que está ligado con los gobernantes a través de dos principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible, a saber: el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley y el que consiste en realizar honestamente con el espíritu de servicio a que hemos aludido." ( 35 )

Burgoa en la anterior cita nos presenta una noción clara y concreta de los sujetos que prestan sus servicios para el Estado, y los cuales tienen el deber de actuar conforme a Derecho, ésto es, aplicar las disposiciones legales que les corresponden dentro del marco que tienen competencia para actuar, sirviendo como deben al Estado.

---

( 35 ) - BURGOA, Ignacio, Op. Cit., p.p. 552 y 553.

En nuestro Derecho positivo la palabra "servidor público", tiene su fuente primera en nuestra Constitución política, precisamente se ubica en su título cuarto, de ese máximo cuerpo normativo emana hacia otras ramas jurídicas. El término que ahora analizamos se incorporó a nuestra Carta magna recientemente, por una iniciativa de reforma, que propuso el entonces presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, la cual se motivó principalmente en las ideas de José María Morelos en lo relativo a "siervo de la Nación"; quedando plasmado en nuestra Ley fundamental como a continuación se expresa textualmente el artículo 108:

" Artículo 108 - Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal, y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. "

Según lo establece nuestra Ley suprema, "servidor público" es cualquier sujeto que desempeñe un cargo de elección popular, o en cualquiera de los poderes judiciales del fuero federal o del Distrito Federal, se encuentre en la administración pública federal; la acepción del vocablo es muy amplia y abarca tanto a los funcionarios públicos como a los empleados públicos.

En estricto sentido, los tecnicismos de "servidor público", "funcionario público" y "empleado público", no son sinónimos lisa y llanamente, ya que cada uno contempla rasgos propios, siendo el primero de los mencionados el que conjunta a los otros dos; sin embargo, formalmente sólo conociendo la categoría laboral a la que pertenece en particular cada "servidor público", estaremos en posibilidad de determinar la seguridad jurídica que le corresponde, si es "trabajador de base", o la absoluta carencia de protección legal, si es un "servidor público" clasificado como "trabajador de confianza".

---

## C A P I T U L O      I I

### LAS GARANTIAS JURIDICAS DE LOS TRABAJADORES.

#### 1 ) El concepto de garantía.

Iniciaremos el presente capítulo determinando la noción de la palabra garantía. Dicho vocablo hace referencia al hecho de asegurar de algún modo determinada cosa u objeto, o afianzarlo; los anteriores son sinónimos que ayudan a tener una concepción más amplia del término gramatical en cuestión; sin embargo, desde la perspectiva legal debemos abundar al respecto, afirmando que en un principio tuvo aplicación exclusivamente en el campo del Derecho Privado, pero con la evolución de las instituciones de Derecho Público fué también acogido por ésta rama del Derecho.

Con la anterior opinión concuerdan la gran mayoría de los tratadistas que han escrito sobre el punto que nos ocupa, y es principalmente en las constituciones políticas donde se precisa ese término eminentemente legal de garantía; es el Doctor Carlos Sánchez Viamonte quien escribe acertadamente:

" En algunos textos constitucionales se dice 'garantía de los derechos', y en otros, 'garantías individuales'. En general, la palabra 'garantía' se usa como sinónimo de protección jurídicopolítica, y suele ser el énfasis gramatical con que subraya la declaración de un derecho o de un principio y se proclama su vigencia desde el punto de vista constitucional.

... el concepto de garantía pertenece al Derecho Privado, de donde toma su acepción general y su contenido técnicojurídico... en principio, 'garantizar' significa 'asegurar de un modo efectivo'; con lo que se conserva y respeta la acepción primigenia del vocablo y aunque en Derecho Público el sustantivo 'garantía' ha llegado a adquirir jerarquía de carácter institucional por sí mismo, empezó siendo una forma especial, propia de los

---

preceptos constitucionales y especialmente de las declaraciones de los derechos del hombre y del ciudadano, aplicadas siempre a estos derechos. ". ( 36 )

Muy importantes ideas se expresan en la cita anterior que viene a reafirmar lo que expusimos y también amplían otras nociones, pero consideramos que debemos subrayar sobre todo el que las garantías "son sinónimos de protección jurídicopolítica" que las constituciones reconocen, y es desde ese momento que el Derecho Público realiza su aparición.

Como se desprende de las ideas contenidas en los párrafos que anteceden, lo que en realidad se quiere expresar con el término garantía es muy amplio y caben diversos sinónimos que resultan igualmente aplicables y a la vez válidos, el maestro Ignacio Burgoa expresa, haciendo referencia a la palabra garantía:

" Parece ser que la palabra 'garantía' proviene del término anglosajón 'warranty' o 'warantie', que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. 'Garantía' equivale, pues, en su sentido lato, a aseguramiento o 'afianzamiento', pudiendo denotar también 'protección', 'respaldo', 'defensa', 'salvaguardia' o 'apoyo'. Jurídicamente, el vocablo y el concepto 'garantía' se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas. ". ( 37 )

Consideramos haber abundado, respecto a la noción general de garantía y su ubicación dentro del Derecho Público, concretamente dentro de las constituciones de los Estados, las cuales expresa o tácitamente la incorporan dentro de sus preceptos.

#### a ) Aspecto Histórico.

Ahora resaltaremos el aspecto histórico relativo precisamente a las garantías; para determinar su origen, evolución, transformación y su influencia en el constitucionalismo moderno, apoyándonos en las nociones teóricas de estudiosos del tema.

- 
- ( 36 ) - SANCHEZ, Viamonte Carlos en:  
ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, T. XIII, Ed. Omeba, Buenos Aires, 1965, p.23.  
( 37 ) - BURGOA, Ignacio: Las Garantías Individuales,  
Ed. Rocca, 21ª ed., México, 1968, p.161.

Al parecer de las afirmaciones de un gran número de tratadistas se deduce que es precisamente en Inglaterra donde encontramos el primer antecedente claro de la existencia de garantías constitucionales, contenidas dentro de la promulgación de la Carta Magna de 15 de Junio de 1215, el maestro Juventino V. castro amplía la idea anterior y habla también sobre otros antecedentes de las garantías de la siguiente manera:

" ... el propio Hauriou se refiere a éste documento afirmando que aunque la Gran Bretaña haya gozado de un movimiento constitucional a la vez amplio y amonioso, ha conocido revoluciones --- como la de 1215 a que se ha hecho referencia ---, año en que los barones ingleses obligaron a Juan sin Tierra al otorgamiento de la Carta Magna, después de que éste fué derrotado en el continente en Bouvines y en Roche-aux-Moines.

La misma observación cabe hacer cuando examinamos el origen de los fueros españoles --- el de Aragón, el de Vizcaya, el de León, para no mencionar otros movimientos ocurridos en España ---, que en ninguna forma pueden contemplarse como un acto gracioso de los soberanos, sino como jalones de los súbditos --- pero especialmente la nobleza, que estaba revestida de una fuerza material oponible al soberano ---, obtenían de ellos, por considerar que un estatuto contrario a sus libertades no podía aceptarse ni ser objeto de sumisión incondicionada. ". ( 38 )

A pesar de que los antecedentes citados son relevantes, algunos autores los dejan de lado y se enfocan principalmente hacia la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que se expidió en Francia en 1789; lo anterior porque es el documento jurídico que mayor influencia ha tenido sobre las disposiciones legales a nivel mundial.

Es necesario apuntar que aunque el citado documento contiene y establece varias libertades fundamentales que posteriormente adoptarían las Constituciones modernas como garantías, dicha "Declaración" es tan solo el ideario político de la revolución de Francesa, ya que la primera constitución de Francia se expide hasta el año de 1791, es decir dos años después de que surge la Declaración de los Derechos del Hombre y del

---

( 38 ) - CASTRO, Juventino V.: Lecciones de Garantías y Amparo, El, Porrúa, 2ª ed., México, 1978, p.4.

ciudadano; el tratadista Juventino V. Castro afirma con respecto a las "Declaraciones de derechos" que influyen posteriormente en las Constituciones de los Estados modernos:

" Hauriou, nos hace la siguiente reflexión: 'la Declaración francesa de 1789 no es, sin embargo, una novedad absoluta. La primera Declaración de derechos de la época es la del Estado de Virginia, de 12 de Junio de 1776. Pero la Constitución de 1787 no la contenía y la resonancia mundial corresponde a la Declaración francesa'. Y en otra parte de su obra nos recuerda que la revolución francesa, más agresiva y, en todo caso, cargada de un mensaje más vigoroso y de más fuerza impelente, produjo antes sus frutos.". ( 39 )

Por lo anterior podemos afirmar que, tanto el movimiento de Francia como el de los Estados Unidos de Norteamérica que se presentaron casi simultáneamente, son la fuente de inspiración de las Constituciones modernas, en específico en lo referente a las garantías que consagran sus normas supremas.

Resulta complejo establecer un concepto universalmente aceptado; sin embargo, nuestra investigación requiere que se precise el significado de la palabra garantía desde la perspectiva en que la hemos colocado, es decir, dentro del Derecho Público, por formar parte fundamental de nuestra Carta magna; por ello consideramos importante plasmar las ideas y nociones que aportan algunos de los más reconocidos juristas.

El maestro Fix Zamudio, limita el campo de las garantías de la siguiente manera:

" ... sólo pueden considerarse como verdaderas garantías los medios jurídicos de hacer efectivos los mandatos constitucionales. ". ( 40 )

Breve la concepción de Fix Zamudio, inclinándose por los instrumentos o mecanismos de carácter procesal que se establecen para la plena efectividad y cumplimiento de los ordenamientos contenidos en las Constituciones políticas.

---

( 39 ) - CASIRO, Juventino V., Op.Cit., p. 8 .

( 40 ) - BURGA, Ignacio, Op. Cit., p.p. 163 y 164.

Por su parte, el eminente catedrático Alfonso Noriega Cantú, acerca de las garantías afirma:

" ... son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social.". ( 41 )

La anterior concepción, contempla diversos aspectos, por una parte la naturaleza de las garantías como derechos naturales al propio hombre, por otro lado, se habla del "reconocimiento", "respeto" y "protección" que debe otorgársele a las garantías, todo lo anterior con el objetivo de que el hombre se "desenvuelva" naturalmente en los ámbitos social e individual.

El distinguido Doctor Ignacio Burgoa, nos comenta lo siguiente acerca de las garantías:

" En atención a las diversas acepciones del vocablo y de la idea 'garantía' dentro del campo del derecho, nosotros prescindiremos de los múltiples significados que tienen, para comentar el concepto respectivo a la relación jurídica de supra a subordinación de que vamos a hablar, y de la que surge el llamado 'derecho públicosubjetivo' del gobernado y que equivale, en cierta medida, al 'derecho del hombre' de la Declaración francesa de 1789 y de nuestra Constitución de 1857.

En otras palabras, desde el punto de vista de nuestra Ley Fundamental vigente, las 'garantías individuales' implican, no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del estado de derecho, sino lo que se ha entendido por 'derechos del gobernado' frente al poder público...

A nuestro entender, sin embargo, no puede identificarse la 'garantía individual' con el 'derecho del hombre' o el 'derecho del gobernado', como no se puede confundir el 'todo' con la 'parte'.". ( 42 )

El maestro Burgoa, adopta según lo anterior, la denominación de "garantías del gobernado", ya que no tutelan exclusivamente al hombre, sino a

---

( 41 ) - BURGOA, Ignacio, Op. Cit. p. 164.

( 42 ) - Op. Cit. p. 165.

todo sujeto de derecho, es decir, todos los entes con capacidad para intervenir, o actuar legalmente, y que así mismo se les "defiende", "protege", "salvuarda", etc. frente a los actos del poder público.

Trataremos de conjuntar los elementos esenciales, que integran cada una de las concepciones de los tratadistas citados en párrafos precedentes; para integrar una definición global, que alcance una mayor validez y aplicación.

Consideramos que, las garantías deben entenderse como derechos públicos subjetivos, que tutelen a todos los sujetos de derecho o gobernados, en cada una de las relaciones jurídicas de supra a subordinación ---presentan cuando el Estado actúa con su poder de imperium frente a sus súbditos---, que se encuentran reconocidos en la Ley suprema; y para su estricto cumplimiento y respeto, se instrumentan un conjunto de mecanismos o medios jurídicos, encomendando su vigilancia y eficacia a un órgano estatal que prevalece por encima de cualquier otro, debido a que controla la constitucionalidad de todos los actos de autoridad en un determinado sistema legal.

#### b) Objeto de las garantías.

En un primer plano, tomaremos los planteamientos que el tratadista Luis Bazdresh efectúa sobre las garantías, analizando para ello nuestras constituciones de 1857 y de 1917, textualmente manifiesta:

" En la Constitución de 1857 el propósito de las garantías es el respeto a la dignidad humana, con criterio individualista, pues su artículo 1º declara que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, y en consecuencia dispone que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que la propia Constitución otorga...

Actualmente la Constitución de 1917, con pensamiento socialista, en su artículo 1º se limita a prevenir que en los Estados Unidos

Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que la propia Constitución otorga, sin mencionar para nada los derechos del hombre ni su relación con las instituciones sociales, con lo cual se limita a establecer las garantías en beneficio de los individuos, sin más; pero también los preceptos siguientes tratan ampliamente de numerosos derechos humanos; y atentos a la naturaleza y significación de esos derechos, debemos convenir en que la institución de las garantías en esas dos Constituciones tiende a la formación y mantenimiento de un clima de libertad y seguridad, en el que se asienta y desarrolla nuestro régimen de derecho, y todo en conjunto propicia el progreso de los individuos y de la sociedad." ( 43 )

Es difícil concebir a una sociedad actual sin el reconocimiento y protección a los derechos fundamentales de los gobernados, en el caso de existir ausencia de garantías, opinamos se estaría en presencia de una sociedad del régimen esclavista. Nuestra Constitución política atesora dentro de su capitulado inicial el establecimiento de las garantías, que de acuerdo a su acepción gramatical indica, pretende, salvaguardar los derechos fundamentales de los gobernados frente a los actos de los diversos órganos estatales en su actividad de autoridades.

El objeto de las garantías es complejo y diverso, lleva en su denominación misma el fin, complementándolo con la justificación y motivación que hizo al poder constituyente plasmar todas y cada una de las garantías incorporadas a nuestra Constitución Política, como derechos respetados por las autoridades y cuya eficacia plena es determinante para el desarrollo de todos los aspectos sociales.

De las anteriores frases, se desprende que al hablar de esos derechos públicos que se consagran en la Carta Magna de nuestro país, tienen intervención dos partes, esto es, que por un lado encontramos a los gobernados y por el otro al Estado que actúa a través de sus diversos órganos.

---

( 43 ) - BAZDRESH, Luis: Garantías Constitucionales, El Trillas, 4ª ed., México, 1990, p. 30

### c ) Sujetos de las garantías.

La doctrina jurídica ha elaborado una serie de teorías respecto a lo que técnicamente se denomina "sujetos que intervienen en las garantías", clasificándolos en "sujeto activo" y "sujeto pasivo".

Primero entraremos al estudio del "sujeto activo", considerándose como tal al gobernado; es conveniente antes de ampliar al respecto, analizar primero el tipo de relaciones que se presentan entre los particulares o gobernados y el Estado, para ello haremos cita textual de los razonamientos atinados del maestro Ignacio Burgoa:

" En efecto, frente a cualquier persona se pueden desempeñar diferentes actividades tanto por los particulares como por los órganos estatales, formándose en el primer caso las llamadas 'relaciones de coordinación' ajenas a la garantía individual. Cuando el acto que un órgano del Estado realice frente a una persona no sea unilateral, imperativo ni coercitivo, es decir, cuando no sea de autoridad en los términos en que hemos expuesto esta idea, las relaciones respectivas que entre ambos sujetos se entablan no son de supra a subordinación, esto es, de gobierno, sino también, como la hipótesis anterior, de coordinación, pues la entidad estatal, a través de dichos órganos, no opera imperativamente (*jus-imperii*), sino como particular (*jure-gestionis*) buscando la colaboración voluntaria de su sujeto mediante la concertación de actos bilaterales de diversa índole." -

( 44 )

De las anteriores ideas, se desprende que el Estado interviene desde dos perspectivas disímiles en la esfera de los gobernados; una de ellas como autoridad, imponiendo su voluntad de una forma unilateral, imperativa y coercitiva, y por la otra, en un plano de coordinación.

El Doctor Burgoa, nos ilustra más en lo relativo a las diversas relaciones en las que interviene el Estado, haciéndolo en los siguientes términos:

" Por ende, en las relaciones de coordinación que se formen entre el Estado y sus órganos, por un lado, y los particulares, por el otro,

---

( 44 ) - BURGOA, Ignacio, Op. Cit. p. 174.

éstos no tienen la calidad de gobernados, ya que esta condición supone necesariamente una relación de gobierno o de supra a subordinación, la cual se constituye por verdaderos actos de autoridad, es decir, por actos emanados de tales órganos en ejercicio de las funciones estatales y que para existir no requieren el consentimiento de la persona frente a la que se despliegan (unilateralidad), se imponen a la voluntad contraria de ésta (imperatividad) y la obligan coactivamente a obedecerlos (coercitividad). En conclusión, si para que una persona tenga el carácter de gobernado es menester que respecto de ella se desempeñen actos de autoridad y si éstos generan las relaciones de supra a subordinación, tal carácter sólo existe en los mencionados vínculos. Consecuentemente, por 'gobernado' o sujeto activo de las garantías individuales debe entenderse a aquella persona en cuya esfera operen o vayan a operar actos de autoridad, es decir, actos atribuibles a algún órgano estatal que sean de índole unilateral, imperativa y coercitiva." ( 45 )

A mayor abundamiento, diremos que por sujeto activo de las garantías o gobernado, no debe entenderse en un sentido restringido, como la persona física, sino en un sentido más amplio, que según la corriente doctrinaria más aceptada, todo ente que se vea afectado en su esfera jurídica por algún acto de autoridad.

La interpretación en un sentido amplio, respecto al sujeto activo de las garantías, la hace el maestro Burgoa de la siguiente manera:

" Ahora bien, ya hemos dicho que la naturaleza de gobernado, a cuyo concepto equivale la idea de 'individuo' empleada en el artículo primero de nuestra Constitución Federal, puede darse en diferentes tipos de entes jurídicos, tales como las personas físicas o individuos en sentido estricto, las personas morales de derecho privado (sociedades y asociaciones), las de derecho social (sindicatos y comunidades agrarias), las de derecho público (personas morales y oficiales) y los organismos descentralizados." ( 46 )

La anterior interpretación generalmente aceptada y que sin duda alguna desentraña el espíritu y alcance de nuestra Norma Suprema, que designa

---

( 45 ) - BURGOA, Ignacio, Op. Cit., p. 174.

( 46 ) - *Ibidem*.

a los que serán considerados como titulares de las garantías, y por consiguiente, según la doctrina, "sujetos activos" de esos derechos fundamentales que consagra y otorga dicha norma.

Pasaremos a desarrollar lo correspondiente al "sujeto pasivo" dentro de las garantías; se considera así al Estado, como ente jurídico que entra en en relación con los particulares a través de sus diversos órganos que lo estructuran para desarrollar las funciones que tiene encomendadas legalmente.

Si bien es cierto, como lo afirmamos, el Estado es el "sujeto pasivo" en la relación jurídica que se da en las garantías, también lo es, que no en todos los actos debe considerarsele con ese carácter; hay ocasiones en que el Estado actúa en un plano de coordinación y en otras, como ente soberano y supremo, realizando actos unilaterales, imperativos y coercitivos, como autoridad, y por tanto sujeto que debe respetar las garantías de los gobernados.

Respecto al "sujeto pasivo" de las garantías, afirma el Doctor Ignacio Burgoa:

" Las autoridades del Estado, son las directamente limitadas en cuanto a su actividad frente a los gobernados por las garantías individuales como manifestaciones de la restricción jurídica del poder de imperio, siendo el Estado el sujeto pasivo mediato de la relación de derecho respectivo. Por ende, el el gobernado, titular de las garantías individuales, tiene el goce y el disfrute de éstas inmediata o directamente frente a las autoridades estatales y mediata o indirectamente frente al Estado, el cual, como persona moral de derecho público que es, tiene necesariamente que estar representado por aquéllas, quienes, a su vez, están dotadas del ejercicio del poder de imperio en su distinta esfera de competencia jurídica." ( 47 )

Se resume todo lo anterior expresando que los sujetos activos de las garantías son los entes jurídicos que son los titulares de las mismas, y los sujetos pasivos, son los órganos estatales que con el carácter de autoridad están obligados a respetar las garantías concedidas por nuestra Constitución Federal.

#### d ) Características de las garantías.

Según consenso de los estudiosos de ésta materia, las características de las garantías son principalmente las de unilateralidad, irrenunciabilidad, permanencia, generalidad e inmutabilidad; en las líneas subsecuentes ampliaremos el aspecto de cada una de ellas.

La característica de ser unilaterales atiende al criterio de obligatoriedad, incluyéndolas en la Constitución Política de nuestro país; las garantías llevan implícita una obligación de observancia y cumplimiento a cargo de los órganos estatales cuando actúan en un plano de supra a subordinación sobre los gobernados; considerándose obligatorias desde la perspectiva del sujeto pasivo de las garantías, no está en discusión su cumplimiento para el Estado exclusivamente; los gobernados sólo son protegidos por las garantías.

Otra de las características de las garantías es la de irrenunciabilidad, apoyándonos para su explicación en las palabras del tratadista Luis Bazdresh, que comenta:

" ... no puede renunciarse el derecho de disfrutarlas, y aun en ciertos casos el artículo 5º de la Constitución prohíbe expresamente el pacto en que se exprese tal renuncia,... el sistema instituido en la Constitución requiere la acción directa, manifiesta, expresa, del individuo afectado por una violación determinada, para que la garantía relativa pueda ser efectiva; esto es, nuestro control de la violación de garantías no es oficioso; es a petición de parte." ( 48 )

En la cita anterior se hace referencia a dos aspectos vinculados, pero diferencia entre sí, el primero de ellos es el de la irrenunciabilidad de nuestras garantías, consistente en el nulo valor jurídico de una renuncia a gozar de las garantías; el segundo aspecto va dirigido a la eficacia y cumplimiento de las garantías, lo anterior para considerar que nuestra Carta Magna nos otorga esos derechos constitucionales a todos los gobernados, sin embargo, aún con las garantías los sujetos pasivos de las mismas ven afectada su esfera jurídica por algún acto de

---

( 48 ) - BAZDRESH, Luis, Op. Cit. p. 31.

autoridad que viola precisamente los mandatos constitucionales, para corregir y vigilar esas situaciones, la propia Constitución establece un mecanismo jurídico que restituya a los gobernados en el pleno goce de sus garantías constitucionales que le fueron afectadas, lo anterior es a través del Juicio de Amparo, que no actúa de oficio, sino exclusivamente a petición de parte.

Pasaremos a la tercera de las características de las garantías, calificada como de permanencia, Luis Bazdresh analiza este punto en los siguientes términos:

" ... las garantías constitucionales son permanentes, como atributo implícito del derecho protegido, pues mientras ese derecho existe, cuenta con la garantía como un derecho latente o en potencia, ... la garantía se actualiza o manifiesta cuando ocurre un acto de autoridad que prescinde de las limitaciones impuestas por la soberanía al ejercicio de las funciones públicas, ". ( 49 )

Podemos abundar al respecto afirmando que, las garantías otorgadas por nuestra Constitución Federal determinan ciertas obligaciones para los sujetos pasivos de las mismas, debiendo observar su cumplimiento y eficacia en todo momento o permanentemente, por estar plasmadas en nuestra Carta fundamental, siempre están salvaguardando los derechos del gobernado o sujeto activo.

La cuarta de las características es la de generalidad, con ella se hace referencia a que esos derechos de rango constitucional, no distinguen en cuanto a la protección que otorgan, a mayor abundamiento, se colocan como sujetos activos de las mismas todo gobernado, sea persona física, persona colectiva, de nacionalidad mexicana o extranjera, etc.; ésta característica hace alusión al alcance tutelar de las garantías en cuanto a los sujetos protegidos, extendiéndose a todo ente jurídico que pueda ver afectada su esfera jurídica por algún órgano estatal que actúe en su carácter de autoridad, las garantías son aplicables a todos los gobernados dentro de nuestro sistema constitucional.

---

( 49 ) - BAZDRESH, Luis, Op. Cit., p. 32.

Una quinta característica que se atribuye a nuestras garantías constitucionales es la que se denomina inmutabilidad, lo cual significa que esos derechos de los gobernados no pueden ser modificados, variados o alterados por ningún precepto jurídico distinto a nuestra Carta magna, se deben observar y cumplir en los términos que se plasmaron por el constituyente.

Además la inmutabilidad se encuentra vinculada al aspecto de que las garantías como cualquier otro precepto incorporado a nuestra Constitución, necesita se cumplan un conjunto de formalidades que establece la misma en su artículo 135, para poder adiccionarla o reformarla, el mandato ordena textualmente:

" Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

Por otra parte, encontramos que las garantías constitucionales gozan del principio de supremacía constitucional, ya que todo precepto contemplado en nuestra Constitución política se considera como "Ley Suprema de toda la Unión", por lo tanto, todas las demás normas jurídicas de nuestra sistema están subordinadas a nuestra Carta fundamental; prevaleciendo en caso de contradicción los mandatos constitucionales; el principio aludido se desprende de lo preceptuado por el artículo 133 constitucional, que expresa:

" Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

## 2 ) Clasificación de las garantías.

Al hablar de clasificación de las garantías constitucionales nos referimos a la manera en que los tratadistas las agrupan y dividen para su estudio técnico, ya que nuestra Constitución Política Federal sólo las incorpora y no las organiza o sistematiza con algún criterio específico; nosotros plasmaremos los criterios con mayor aceptación en la materia.

Los estudiosos de este campo, incorporan invariablemente en sus clasificaciones las siguientes garantías:

- garantías de Libertad.
- garantías de Propiedad.
- garantías de Igualdad.
- garantías de Seguridad Jurídica.

Debemos apuntar que existe discrepancia en cuanto a las denominadas "garantías sociales", ya que no todos las considerarán con esa jerarquía, sin embargo, efectuaremos su estudio en páginas posteriores para emitir nuestro criterio al respecto; por todo lo anterior no las incluimos en la anterior clasificación, expresando nuestro acuerdo con el sistema de clasificación que solo contempla 4 tipos de garantías.

Indudablemente las 4 clases de garantías citadas, constituyen en forma conjunta los pilares de los derechos de los gobernados, conformando la columna vertebral de nuestro sistema jurídico; a continuación transcribiremos las ideas del autor José María Lozano con respecto a las garantías:

" ... en nuestro concepto, los artículos 2 a 29 de la sección 1ª, no contienen la enumeración ó inventario de los derechos del hombre. La Constitución no los designa ni los enumera, anuncia simplemente que ellos son la base y objeto de las instituciones sociales, y en consecuencia, que las leyes y las autoridades deben respetar y sostener las garantías que otorga

---

la Constitución. De esto inferimos que los artículos 2 a 29 no designan los derechos del hombre, sino las garantías, que la misma Constitución acuerda para hacer efectivos a aquéllos. Los derechos del hombre son preexistentes a toda Ley, a toda constitución, a todo orden social, la Constitución no los crea, sino simplemente los supone; no los enumera, sino que considerándolos con relación al orden social, en el variado desarrollo que tienen ejercidos por los hombres en el seno de la sociedad, establece las garantías para su libre ejercicio...

En realidad, los derechos del hombre pueden concretarse en muy pocas palabras. Libertad, seguridad, propiedad, igualdad. ". ( 50 )

De la cita anterior debemos indicar, que, José María Lozano habla de las garantías se contienen en los artículos constitucionales del 2 al 29, lo que no resulta del todo exacto, porque a la fecha se han efectuado múltiples adiciones y reformas a nuestra Constitución y actualmente no todos esos artículos señalados, contienen garantías para los gobernados.

Por otra parte, es criterio dominante que las garantías se establecen en nuestra Ley Fundamental con el objeto de hacer eficaces los derechos del hombre.

#### a ) Garantías de Libertad.

Los coautores Fernando FloresGomez González y Gustavo Carvajal Moreno hacen referencia a la libertad en los siguientes términos:

" Es la libertad una facultad que tienen los individuos, para ejercer o no ejercer alguna actividad. Cada persona es libre para realizar los fines que más le agraden. Es la libertad una cualidad inseparable de la naturaleza humana. ". ( 51 )

En el ámbito de nuestro sistema jurídico, la libertad es un concepto relativo, el Estado determina restricciones a esa institución, como ejemplos de aquéllas podemos encontrar el interés social, interés estatal, interés público, interés general, etc., sin que se precise el

---

( 50 ) - LOZANO, José María: Tratado de los derechos del Hombre, Bl. Porrua, 2ª ed., México, 1972, p.p. 124 - 126.

( 51 ) - FLORESGOMEZ, González Fernando y Otro: Manual de Derecho Constitucional, Bl. Porrua, 1ª ed., 1976, p. 86.

alcance y el significado de los mismos en alguna disposición legal en concreto, afectando por lo tanto con su obscuridad a la esfera jurídica de los gobernados sobre todo en el aspecto de sus garantías.

Nuestra Constitución Federal otorga a todos los gobernados garantías de libertad, plasmándose para que el Estado a través de sus diversos órganos no aplaste a los sujetos activos de las garantías, y así se dé un desarrollo de la sociedad en todos sus sectores.

El maestro Ignacio Burgoa, atinadamente nos proporciona su concepto de libertad en las siguientes palabras:

" En síntesis, la libertad social u objetiva del hombre se revela como la potestad consistente en realizar trascendentalmente los fines que él mismo se forja por conducto de los medios idóneos que su arbitrio le sugiere, que es en lo que estriba su actuación externa, la cual solo debe tener las restricciones que establezca la ley en aras de un interés social o estatal o de un interés legítimo privado ajeno." ( 52 )

La concepción de Burgoa, sostiene la existencia de un protección jurídica, para que los hombres realicen sus "fines", limitándose así también por la propia ley, la cual intrinsecamente buscará proteger los diversos intereses.

El intento por alcanzar un concepto totalizador y global que contenga la idea de garantía de libertad es sumamente complejo, ya que dicha expresión evoluciona sistemáticamente, además nuestra propia Constitución Federal no prescribe una garantía de libertad concreta, establece un grupo de libertades con el rango de garantías, siendo cada una de ellas un derecho de libertad distinto, pero todos totalmente oponibles a los órganos estatales.

A mayor abundamiento, los gobernados poseen facultades legales para realizar los fines que ellos se propongan, con las limitantes que únicamente determina nuestra Ley Fundamental, que deben ser observadas por el Estado y sus diferentes órganos, prevaleciendo en todo momento el Estado de Derecho.

---

( 52 ) - BURGOA, Ignacio, Op. Cit., p. 307.

Dentro de los objetivos de nuestro ensayo, no se encuentra el efectuar un estudio de todas y cada una de las garantías; por lo que corresponde a las garantías de libertad, únicamente las enlistaremos, haciendo referencia a su ubicación dentro de los preceptos constitucionales, dichas garantías son:

Garantía de libertad de trabajo, contenida en el artículo 5º constitucional.

Garantía de libre expresión de las ideas, contenida en el artículo 6º constitucional.

Garantía de libertad de imprenta, contenida en el artículo 7º constitucional.

Garantía de libertad de petición (derecho de petición), contenida en el artículo 8º constitucional.

Garantía de libertad de reunión y asociación, contenida en el artículo 9º constitucional.

Garantía de libertad para poseer armas y para portar armas, contenida en el artículo 10º constitucional.

Garantía de libertad de tránsito, contenida en el artículo 11º constitucional.

Garantía de libertad religiosa, contenida en el artículo 24º constitucional.

Garantía de libre concurrencia, contenida en el artículo 28º constitucional.

Garantía de libertad de registro de la correspondencia, contenida en el tercer párrafo del artículo 16º constitucional.

#### **b ) Garantías de Propiedad.**

Al referirnos al término propiedad, debemos de contemplar necesariamente dos aspectos, en primer término desde la perspectiva del derecho privado, donde los sujetos intervienen en un plano de

---

igualdad jurídica, ya que todos poseen la misma importancia y ninguno prevalece por encima de los demás, desde éste ámbito el derecho de propiedad puede oponerse a todos los sujetos o entes que se consideren como gobernados; aquí la función del Estado es de regular dichas relaciones entre los diversos sujetos.

En esta primera perspectiva, la propiedad otorga lo que la doctrina llama tres derechos fundamentales: el de usar la cosa de que se tiene la propiedad, el de disfrutarla y el de tener libertad para disponer de la misma.

Nos referiremos brevemente a cada uno de los tres derechos que conforman la propiedad. El derecho de usar la cosa, es la facultad que tiene el sujeto que es propietario de la cosa para con su utilización satisfacer sus necesidades, o hacer con ella la actividad a que está destinada; el derecho de disfrutar, consiste en que el propietario tiene la facultad para percibir los frutos que la cosa produzca, es decir los beneficios materiales o económicos que resulten; el tercero de los derechos que conforman la propiedad es el de disponer de la cosa, considerándose como la facultad del propietario para poder celebrar toda clase de actos jurídicos sobre la misma.

Pasaremos ahora al segundo de los aspectos, considerándola desde la perspectiva del derecho público, aquí la encontramos con el rango de garantía constitucional, así la propiedad es oponible al Estado, ya que nuestra Carta Magna dispone el respeto de la propiedad privada, adquiriendo el rango de garantía, restringida únicamente por las modalidades que tengan por causa el interés público, social o colectivo.

Bajo nuestro régimen constitucional, la propiedad privada no se concibe como en el Derecho clásico, es decir como un derecho absoluto, aquí encontramos el término de la "propiedad originaria" (de tierras y aguas) que corresponde según la propia Constitución Federal a la Nación, y esta puede hacer la transmisión de dominio a los particulares y constituir la propiedad privada; lo anterior se consagra en el primer párrafo de el artículo 27 constitucional, también la Nación podrá imponer a la propiedad

---

privada las modalidades que dicte "el interés público", situación de imposición que se reserva la Nación como entidad soberana, que se contiene en el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución Federal.

El jurista Ignacio Burgoa emite la siguiente opinión con respecto a las modalidades a la propiedad:

" Es obvio que la imposición de modalidades a dicha propiedad no equivale a la abolición absoluta de la misma en detrimento de su titular, pues ello significaría el regreso definitivo del bien de que se trate de la esfera jurídica de una persona, lo cual configuraría la expropiación como fenómeno diferente de aquél. Por tanto, la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión o en la limitación de alguno de los derechos reales inherentes y consubstanciales a ella, a saber, el derecho de usar la cosa, el de disfrutar de la misma, y el de disposición respectiva. ". ( 53 )

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado el siguiente criterio respecto a las modalidades de la propiedad:

" ... por modalidad de la propiedad privada debe entenderse el 'establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique esencialmente la forma jurídica de ese derecho'. Agrega dicho Alto Tribunal que los elementos necesarios para que se configure la modalidad deben ser 'el carácter general o permanente de la norma que la impone y la modificación substancial del derecho de propiedad en su concepción vigente! ". ( 54 )

Con las anteriores citas, queda precisado el alcance de las garantías de propiedad en nuestro sistema jurídico, sabemos que la propiedad no se concibe como un derecho absoluto, ya que nuestra Ley fundamental permite la afectación a los derechos reales que la conforman, pero establece formalidades constitucionales para que las modalidades restrinjan el derecho de propiedad privada de los gobernados.

---

( 53 ) - BURGOA, Ignacio, Op. Cit., p.p. 464 - 465.

( 54 ) - Op. Cit., p. 466.

c ) Garantías de Igualdad.

Todos los sujetos de derecho, son contemplados por diversas disposiciones normativas, lo anterior como consecuencia de las múltiples relaciones jurídicas en las que intervienen para desarrollar sus actividades cotidianamente.

Cada cuerpo normativo regula un ámbito específico dentro del universo de actividades desarrolladas por los sujetos de derecho; las normas deben contemplar a todos los entes en un plano de igualdad jurídica, es decir, una hipótesis normativa debe otorgar los mismos derechos y obligaciones a todos y cada uno de los individuos que se encuadren dentro de la perspectiva normativa específica; por lo tanto, todos los sujetos tendrán en cada norma jurídica la misma calidad.

Nos hemos referido a la concepción de igualdad jurídica desde un punto de vista general, ahora lo haremos desde la perspectiva de las garantías otorgadas por nuestra Constitución Federal.

Ignacio Burgoa hace el estudio de las garantías de igualdad, y al respecto expresa:

" atendiendo a ese derecho público subjetivo, las autoridades del Estado, y este mismo, tienen la obligación de considerar a todos los gobernados, bajo el aspecto de la personalidad humana y jurídica pura, situados en un mismo plano, sin atribuir distinciones y diferencias por concepto de raza, religión, nacionalidad, etc. Claro que esta estimación o concepción igualitaria de todos los gobernados por parte de las autoridades estatales, no excluye la posibilidad de que, bajo un criterio ya no puramente humano, sino de otra índole especial (político, económico, social, etc.), se reputa a una cierta categoría de gobernados colocados en situaciones jurídicas determinadas diferentes respecto a otra clase de individuos, pero siempre conservando la igualdad de derechos dentro de ese estado determinado, la cual debe estar inhibida en todo ordenamiento legal que lo instituya y regule." ( 55 )

---

( 55 ) - BURGOA, Ignacio, Op. Cit., p. 256.

Consagrada la igualdad jurídica con el rango constitucional de garantía, el Estado y sus órganos tienen el deber legal de respetar a todos los gobernados, pues sin distinción alguna todos son titulares de los mismos derechos.

El maestro Juventino V. Castro, concibe en los siguientes términos las garantías de igualdad:

" Para nosotros las llamadas garantías de igualdad deben ubicarse dentro de este capítulo general, que se refiere a las garantías del orden jurídico, porque el igualar a las personas frente a la ley, en realidad es someter a un orden jurídico determinado a todas las personas sin distinción. ". ( 56 )

Por su parte Montiel y Duarte resumen de la siguiente manera las garantías de igualdad:

" la igualdad no es por sí sola una garantía, y en realidad la saludable importancia de la igualdad depende de su relación con leyes y con instituciones liberales que nos garanticen el goce de los derechos que se otorguen a todo hombre sin distinción, concluyendo: 'De este modo, considerada como una garantía individual, general y común a todos los hombres indistintamente, sean naturales o extranjeros, y sean o no ciudadanos, puede y debe decirse que es el derecho que todos los hombres tienen para ser juzgados por unas mismas leyes que constituyen el derecho común, fundado sobre reglas generales y no sobre prescripciones excepcionales de puro privilegio. Así pues, la garantía de la igualdad está bien presentada con las palabras de igualdad ante la ley.' ". ( 57 )

Sin duda alguna el espíritu y finalidad de las garantías de igualdad consagradas en nuestra Constitución Federal, deben contener los aspectos a que hacen alusión los tratadistas Ignacio Burgoa, Juventino V. Castro, Montiel y Duarte; para con ello sostener el equilibrio entre los diversos sectores sociales, que funde las bases para la armonía y desarrollo en todos los ámbitos.

Una vez que hemos abarcado el aspecto conceptual de las garantías de igualdad, pasaremos a desarrollar el aspecto formal de las

---

( 56 ) - CASTRO, Juventino V., Op. Cit. p.p. 180 - 181.

( 57 ) - *Ibidem*.

mismas, precisando los preceptos constitucionales que sirven de sustento precisamente a esos derechos.

La primera de las garantías de igualdad, la ubicamos en el artículo 1º de nuestra Constitución Política Federal, estableciéndose así: - " En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, ... "; el mandato anterior, hace una realidad jurídica que todo individuo sin excepción, sea titular de los derechos supremos reconocidos en la propia Ley Fundamental, determinando una igualdad desde la perspectiva constitucional.

El texto constitucional otorga la garantía de igualdad a todo individuo, es decir a las personas físicas y a las personas morales, así lo interpretamos del estudio conjunto de nuestra Constitución y de la Ley de Amparo, ésta última, otorga la facultad a las personas morales privadas de solicitar el Amparo y protección de la Justicia Federal, por un acto de autoridad que viole la esfera jurídica de sus garantías, lo anterior en el artículo 8º del citado cuerpo normativo; el mismo derecho les asiste a las personas morales oficiales según el artículo 9º de la propia Ley de Amparo; todo lo anterior nos permite afirmar que también las personas jurídicas colectivas son titulares de las garantías constitucionales a que se refiere el artículo 1º de nuestra Constitución.

Encontramos otra de las garantías de igualdad en el artículo 2º de nuestra Carta Magna, el artículo establece la prohibición a la institución de la esclavitud de los seres humanos, por lo tanto toda persona física en nuestro sistema jurídico debe considerarse libre, y además con una igualdad de derechos ante el Estado.

Por otra parte encontramos la igualdad legal entre ambos sexos, el referido derecho se encuentra consagrado en el segundo párrafo del artículo 4º de nuestra Ley Suprema, que determina de manera textual: " El varón y la mujer son iguales ante la Ley. ..."; es totalmente expresa la igualdad jurídica desde la perspectiva constitucional.

---

Otra disposición constitucional que consagra la igualdad entre los gobernados, es la que se encuentra contenida en el artículo 12º, que dispone:

" Artículo 12º - En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país. ".

De lo anterior resulta evidente, que la garantía de igualdad pretende asegurar que todos los individuos tengan la misma categoría, que no se otorgue valor jurídico alguno a los títulos nobiliarios, o al ser miembro de cierta familia o grupo social, y no se realicen distinciones subjetivas en la aplicación de las disposiciones normativas, con lo anterior nuestra Constitución reitera desde otro enfoque su determinación de colocar en un mismo plano a todos los entes que se encuentran en su marco legal.

Ahora, pasaremos al estudio de otro artículo constitucional, que resulta fundamental, ya que una inexacta interpretación, traería la afectación de la esfera jurídica de los gobernados; además el precepto que analizaremos posee una estrecha vinculación con el contexto de nuestro ensayo según lo indicaremos, transcribiremos la parte conducente del artículo 13º de nuestra Ley Suprema:

" Artículo 13º - Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero,...."

La doctrina coincide en sostener que del fragmento antes indicado, se desprenden las siguientes garantías de igualdad:

- Nadie sea juzgado por leyes privativas.
- Nadie sea juzgado por tribunales especiales.
- Ninguna persona o corporación tenga fuero.

Iniciaremos por referirnos a la prohibición de que se juzgue a algún sujeto por leyes privativas, resulta interesante e ilustrativa la opinión legal del tratadista Aurelio Campillo, que manifiesta:

---

" ... la primera parte del artículo no ha hecho más que establecer el principio de igualdad ante la ley aunque en un sentido negativo, es decir, prohibiendo que las leyes puedan crear diferencias en favor de determinadas personas, con perjuicio del derecho que los demás tienen para ser considerados con iguales derechos y prerogativas. De manera que el principio que constituye la garantía constitucional no es el que no puedan expedirse o aplicarse leyes que tengan cierto carácter de especialidad, o que sólo se ocupen de casos particulares, o que den reglas y establezcan prescripciones para normar el ejercicio de las facultades políticas o civiles, sino que esas mismas leyes no limiten, entre personas del mismo gremio, entre negocios de la misma especie, las acciones que deben concederse en bien de todos y para todos, así como los derechos que deben de disfrutar, infringiendo el principio cordial de la igualdad ante la ley que gobierna y rige las democracias. " . ( 58 )

Muy importante y completa la interpretación que efectúa Aurelio Campillo con respecto al alcance formal de la garantía de igualdad en estudio, ya que una ley para no ser considerada privativa, además de contener las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, debe según consenso, no establecer diferencias legales entre sujetos que pertenecen al mismo gremio, que realicen la misma actividad o se encuentren bajo las mismas circunstancias, así mismo tengan las mismas calidades.

Habiendo citado la perspectiva doctrinal del punto en cuestión, debemos apoyarnos en el criterio emitido por nuestra Suprema Corte Justicia de la Nación, la cual sostiene con referencia a las leyes privativas:

" Es carácter constante de las leyes, que sean de aplicación general y abstracta (es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobrevivan a esta aplicación, y se apliquen sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos al que previenen, en cuanto que no sean abrogadas). Una ley que carece de estos caracteres, va contra el principio de igualdad garantizado por el artículo 13

---

( 58 ) - CAMPILLO, Aurelio: Tratado Elemental de Derecho Constitucional Mexicano, El. Tipografía "La Económica", 1ª ed., Jalapa, 1928, p. 281.

constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia. Las leyes pueden considerarse como privativas, tanto las dictadas en el orden civil como en cualquier otro orden, pues el carácter de generalidad, se refiere a las leyes de todas las especies, y contra la aplicación de leyes privativas protege el ya expresado artículo 13 constitucional." ( 59 )

La anterior resolución de nuestro más Alto Tribunal, no deja lugar a dudas, de cuándo estamos en presencia de una ley privativa; por lo que ante lo evidente pasaremos ahora a precisar lo referente a los Tribunales especiales.

Tribunal especial es identificado por los juristas, como aquél tribunal de excepción, lo anterior en contraposición a los tribunales ordinarios; el jurista Aurelio Campillo realiza una brillante exposición y estudio acerca de las características que debe reunir un tribunal para no ser de naturaleza especial, plasmaremos las palabras del tratadista al respecto:

" ... tres caracteres cuya no existencia basta para que un juzgado o Tribunal deje de ser ordinario y se convierta en especial. Esos tres caracteres son la gerarquía (sic), la subordinación, la perpetuidad. La Jurisdicción puede distribuirse en varias personas, pues mientras esa distribución se haga por razón de gerarquía (sic), esto es, por adaptar la entidad o cuantía de los negocios al carácter del funcionario encargado de ellos, no habrá tribunal especial, y por esto la distribución jurisdiccional que tiene por base la cuantía de los negocios no importa la creación de tribunal especial como lo importaría la distribución de la jurisdicción en negocios mercantiles y negocios comunes. La jurisdicción puede distribuirse entre ambos funcionarios por motivos de gerarquía (sic), pero si cada uno de los funcionarios es independiente de los otros, no está sujeto a un superior, no tiene relaciones de subordinación en el conjunto de funcionarios judiciales, notoriamente formarí cada funcionario independiente y soberano en sus funciones o atribuciones un verdadero tribunal especial. Finalmente un tribunal establecido para determinado tiempo desde luego reveleba su carácter especial, esencialmente especial supuesto que es la justicia una función

---

( 59 ) - BURCA, Ignacio, Op. cit., p. 283.

esencial de la sociedad, ...". ( 60 )

Además de los aspectos indicados anteriormente, se habla también de otras características para no considerarlo como tribunal especial, una de ellas sería que el tribunal sea creado y se le otorguen sus facultades por una ley dictada con anterioridad a los actos que pretenden juzgarse; otra de las características para no ser tribunal especial, es que estos se formen para conocer un número indeterminado de casos.

Los estudiosos de la materia, tan solo precisan las características que hacen a un tribunal considerarlo especial, sin embargo, no se establece concretamente, sí para ser un tribunal especial se requiere la actualización de las cinco características estudiadas con antelación o basta con que se presente alguna de ellas, por nuestra parte, sostenemos que un tribunal ordinario debe tener las siguientes características:

- perpetuidad o permanencia en el tiempo.
- subordinación a un órgano jurisdiccional superior.
- jerarquía o cuantía establecida previamente.  
( competencia ).
- Creación por una ley (formal y material) dictada con anterioridad a los actos que se juzgarán.
- conozca de un número indeterminado de juicios.

Hemos estudiado en los párrafos precedentes dos garantías de igualdad que otorga el artículo 13º constitucional, ahora abordaremos el análisis de la última de las garantías de igual que contiene el precepto invocado, la cual consiste en la circunstancia que nadie puede tener fuero.

El mandato es expreso en prohibir que las personas o corporaciones tengan algún fuero, por lo tanto, engloba a las personas físicas y a las jurídicas colectivas.

Para el Estado la garantía en cuestión lo obliga a no dar efecto alguno a los fueros, así mismo, a no otorgarlos, salvo las excepciones que la propia Constitución Federal dispone, y de las que podemos enunciar el fuero de guerra del propia artículo 13º, el fuero como inmunidad o

---

( 60 ) - CAMPILLO, Aurelio, Op. Cit., p.p. 289 - 290.

inviolabilidad que se concede a los diputados y senadores según lo determina el artículo 61ª de nuestra Constitución Política, así también el que se funda en el artículo 108ª para protección del presidente de la República, que durante su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Ahora nos corresponde señalar el concepto legal de fuero, término mencionado en diversos preceptos de nuestra Ley Suprema, y al que se le atribuyen diversas acepciones.

De manera estúpida, el maestro Burgoa conjunta los diversos significados del vocablo que analizamos, señalando finalmente el sentido aplicable a la garantía de igualdad que nos compete, lo anterior lo hace con las siguientes frases:

" ... bajo la palabra fuero puede entenderse una compilación o reunión de leyes o disposiciones jurídicas, como el 'Fuero juzgo', los famosos 'Fueros de Aragón', etc. En segundo lugar, 'fuero' puede significar un conjunto de usps y costumbres jurídicas de observancia obligatoria; también puede denotar una situación delimitada de competencia o jurisdicción entre dos órdenes de tribunales (como sucede, verbigracia, entre nosotros en el caso del 'fuero federal' y del 'fuero común'). Asimismo, el concepto de 'fuero' implica 'carta de privilegios o instrumento de exenciones de gabelas, concesiones de gracias, mercedes, franquezas y libertades'." ( 61 )

La acepción legal a que se refiere nuestra Constitución es precisamente como "carta de privilegios", "franquezas" o "libertades" al referirse a fuero; por lo que la garantía de igualdad podemos resumirla en éste aspecto, como el que ninguna persona o corporación podrá tener privilegios que no se atribuyan a todos los gobernados, por lo que el Estado no deberá concederlos ni otorgarles efectos jurídicos, con excepción de los que ya mencionamos establece la propia Carta Magna, así se concibe la igualdad jurídica desde la perspectiva constitucional.

---

( 61 ) - BURGOA, Ignacio, Op. Cit., p.p. 290 - 291.

d ) Garantías de seguridad jurídica.

El concepto de garantías de seguridad jurídica lo presenta el maestro Ignacio Burgoa en los siguientes términos:

" el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autorizada para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summum de sus derechos subjetivos. ". ( 62 )

La anterior consideramos particularmente es una de las definiciones que mejor contiene los lineamientos generales que la doctrina atribuye a los derechos que denomina garantías de seguridad jurídica; desde nuestro punto de vista, las citadas garantías las conceptualizamos como las formalidades c)onstitucionales que deben reunir todos los actos de autoridad, para estar en la posibilidad jurídica de afectar cualquiera de los aspectos del universo legal de los gobernados, y formalidades constitucionales, que de no cumplirse originan la inconstitucionalidad del acto respectivo.

En los párrafos ulteriores nos referiremos a cada una de las garantías de seguridad jurídica, debido a la importancia que tienen como pilares dentro de nuestro sistema jurídico; por otra parte, debemos aclarar que nuestro ensayo no tiene por objeto central el análisis profundo de cada una de las garantías, sino en todo caso, el plasmar concreta y claramente el marco de la inseguridad jurídica de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

La primera de las garantías de seguridad jurídica de acuerdo a su ubicación en nuestra Constitución Federal, es la denominada de "irretroactividad de las leyes", contenida en el primer párrafo del artículo 14º de nuestra Norma Suprema, según el siguiente enunciado:

" Artículo 14º - A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. ..."

En principio, sabemos que toda ley tiene un ámbito de aplicación temporal, a mayor abundamiento, la norma jurídica es aplicable

---

( 62 ) - BURGOA, Ignacio, Op. Cit., p. 498.

validamente durante su vigencia en el tiempo; la ley debe regir los actos que se presenten con posterioridad a su entrada en vigor, la cual debe ser un lapso de tiempo después de su creación legislativa; por lo anterior, se desprende que una ley es aplicada retroactivamente cuando surten efectos sus disposiciones en actos realizados antes de su nacimiento.

Nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustenta los siguientes criterios jurídicos, con respecto a la retroactividad de las leyes:

" Para que una ley sea retroactiva se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, y esta última circunstancia es esencial. " ( 63 )

" La ley es retroactiva cuando vuelve al pasado para cambiar, modificar o suprimir los derechos individualmente adquiridos ya, y según los tratadistas, los derechos que se deriven directamente de un contrato, son derechos adquiridos. " ( 64 )

En resumen, afirmamos que al consagrarse por nuestra Constitución Política Federal la garantía de irretroactividad de las leyes, se crea una prohibición tajante de rango constitucional, para que las leyes no surtan efectos sobre actos realizados antes de su creación legislativa, sobre todo, en el caso que la disposición normativa naciente vulnere derechos adquiridos; por otra parte, los estudiosos de la materia sostienen una interpretación a contrario sensu de la garantía de irretroactividad, aquélla consiste en el hecho que la ley puede aplicarse retroactivamente cuando su aplicación beneficie a los gobernados.

La segunda de las garantías, que se clasifica dentro de las de seguridad jurídica, es la que técnicamente se conoce como garantía de audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14º constitucional en los siguientes términos:

" Artículo 14º - ...

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales

---

( 63 ) - BURGO, Ignacio, Op. Cit. p. 510.

( 64 ) - *Ibidem*.

previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

El mandato apuntado anteriormente, protege a todo gobernado sin excepción alguna, ya que establece textualmente: " nadie podrá ser privado de la vida, ... ", dando lugar con ello, a que los titulares de la correspondiente garantía, sean todos los entes jurídicos que se encuentran en el ámbito de aplicación de nuestra Ley Suprema.

Por otra parte, el mismo artículo precisa de manera expresa los bienes jurídicos que tutela; en cuanto a la libertad y propiedad en su oportunidad hicimos referencia al desarrollar las garantías vinculadas a esos conceptos, por lo tanto, estudiaremos las acepciones de los vocablos vida, posesión y derechos.

En cuanto a la vida, afirmamos que corresponde precisamente a la existencia del ser humano, que finaliza con la muerte, por lo anterior, la garantía en análisis en este aspecto, se circunscribe a la preservación de la existencia humana cuando pretende ser extinguida por algún órgano estatal, que podrá ser afectada sólo mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho que se considere la causa que motiva la privación de la vida.

Pasaremos a referirnos a la posesión, que en nuestra legislación vigente el Código Civil para el Distrito Federal, dispone lo siguiente:

" Artículo 790 - Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, salvo lo dispuesto en el artículo 793. Posee un derecho el que goza de él. "

" Artículo 791 - Cuando en virtud de un acto jurídico el propietario entrega a otro una cosa, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su poder en calidad de usufructuario, arrendatario, acreedor pignoratario, depositario u otro título análogo, los dos son poseedores de la cosa. El que la posee a título de propietario tiene una posesión originaria; el otro, una posesión derivada. "

Según se interpreta de nuestra ley, se reconocen dos clases de posesiones, la originaria y la derivada, nuestra garantía constitucional no precisa a cuál se protege, pero al no distinguir y excluir a alguna de aquellas, debemos entender que el mandato salvaguarda a ambas clases de posesiones jurídicas de cualquier acto de autoridad que atente en su contra.

Finalmente debemos hacer referencia a los derechos, en su carácter de bienes jurídicos tutelados por la garantía de audiencia; el maestro Luis Recaséns Siches conceptúa los derechos de la siguiente manera:

" es aquella situación en que una persona se halla en una relación jurídica, a virtud de la cual se le atribuye por la norma la facultad de exigir de otra persona el cumplimiento de cierto deber jurídico. ". ( 65 )

Con base en lo anterior, es condición necesaria para ser titular de un derecho, que éste, sea reconocido u otorgado por una norma jurídica, siendo aplicable a todas las ramas del Derecho; en lo relativo al Derecho burocrático, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, carecen en lo absoluto de derechos reconocidos por la Ley, observándose una desigualdad con respecto a los trabajadores de base.

Sostenemos que la garantía de audiencia no surte pleno cumplimiento con respecto a los servidores públicos clasificados como de confianza, ya que la ley reglamentaría del apartado "B" del artículo 123 constitucional, los excluye de su régimen y no existe otra legislación expedida que los haga titulares de derechos derivados de una relación laboral con el Estado; resultando evidente la privación de toda seguridad, y así mismo la inobservancia y transgresión de su garantía de audiencia.

En la líneas que nos anteceden, se han desarrollado los aspectos de los bienes jurídicos tutelados por la garantía de audiencia, ahora se hará un estudio del concepto jurídico de la palabra juicio; el Doctor Ignacio Burgoa lo describe con las siguientes palabras:

---

( 65 ) - BURGOA, Ignacio, Op. Cit., p. 542.

" ... se manifiesta o traduce en un procedimiento en el que se realice una función jurisdiccional tendiente, como el término lo indica, a la dicción del derecho en un positivo y real conflicto jurídico (resolución jurisdiccional, fallo o sentencia), en el que se otorgue o haya otorgado ocasión para que tal conflicto surja o hubiere surgido. ". ( 66 )

En cuanto al mandato de la garantía en estudio, que determina que los tribunales sean "previamente establecidos", está en estrecha relación a lo dispuesto por la garantía de seguridad jurídica contemplada en el primer párrafo del artículo 13º constitucional, que oportunamente analizamos, sobre todo al desarrollar lo relativo a la "prohibición de tribunales especiales", por lo que es innecesario reiterarlo.

Otro de los elementos que configura a la garantía que tratamos, consiste en que el juicio "cumpla las formalidades esenciales del procedimiento", que se integran básicamente por conceder el derecho de defenderse o realizar oposición al mismo y el derecho de probar los hechos cada una de las partes en el juicio.

El último de los elementos que estructura la garantía de audiencia, es que el juicio debe realizarse "conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho", ésta parte se encuentra estrechamente vinculada con la garantía de "irretroactividad de las leyes" ya mencionada en páginas que nos anteceden, por lo que solo abundaremos afirmando que, es un acto violatorio de garantías constitucionales el aplicar retroactivamente en un juicio las leyes, al igual que en cualquier otro ámbito.

La garantía de audiencia, exclusivamente tendrá excepciones a su aplicación, cuando estén determinadas por nuestra Carta Magna exclusivamente, de aquéllas podemos precisar las siguientes:

- la relativa a las órdenes de aprehensión dictadas por autoridad judicial, prevista por el artículo 16º constitucional.
- la relativa a expulsión de ex

La tercera de las garantías de seguridad jurídica es la de exacta aplicación de la ley en materia penal, que se encuentra establecida en el tercer párrafo del artículo 14º constitucional y que textualmente dice:

" Artículo 14º - ...

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. "

Al otorgar la Constitución la anterior garantía, su alcance protege a los gobernados frente a las autoridades jurisdiccionales, ya que de no estar previstas las conductas como delictivas en las leyes penales no podrán ser sancionadas imponiéndoles penalidad alguna; por lo que abundando al respecto diremos que si un hecho realizado por un sujeto no reúne todos y cada uno de los elementos del tipo penal, ese hecho no será punible, ya que es un derecho constitucional que la conducta encuadre exactamente en la descripción legal que se termina en la correspondiente ley penal.

La anterior garantía constitucional no tiene aplicabilidad ni relación directa con los objetos de nuestro ensayo, por lo que consideramos suficiente con la noción respectiva.

La cuarta de las garantías que se clasifica dentro de las de seguridad jurídica es la que se denomina de legalidad en materia civil, que se contiene esencialmente en el párrafo cuarto del artículo 14º constitucional en los siguientes términos:

" Artículo 14º - ...

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho. "

El maestro ignacio Burgoa, después de realizar una serie de reflexiones sobre el alcance de la garantía de legalidad en materia civil, concluye en los siguientes términos:

" En conclusión podemos afirmar que dicha garantía de seguridad jurídica rige a toda materia jurisdiccional, con excepción de la penal,

traducida aquélla en los diversos procedimientos contenciosos que se ventilan ante la autoridades judiciales propiamente dichas o ante órganos formalmente administrativos, como son la Juntas de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Fiscal de la Federación u otro organismo de la propia naturaleza que legalmente ejercita normal o excepcionalmente la función jurisdiccional, tal como acontece tratándose de la Dirección General de Aduanas, que, conforme a la Ley respectiva, conoce en segunda instancia de los juicios administrativos que se ventilan ante los jefes de aduana, por infracción a dicho ordenamiento." ( 67 )

Como acertadamente se apunta en la cita anterior, la garantía se hace extensiva a todas las ramas jurídicas, excepto a la penal, por lo tanto, es un precepto de rango constitucional aplicable tanto al Derecho del Trabajo, como al Derecho Burocrático, ámbito éste último en el que se desarrolla nuestra obra de investigación.

Una quinta garantía, clasificada dentro de las de seguridad jurídica es la que se contiene en el artículo 15º constitucional, la cual se entiende por sí sola, por lo que únicamente transcribiremos textualmente el precepto:

" Artículo 15º - No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por nuestra Constitución para el hombre y el ciudadano. "

Consagradas en el artículo 16º constitucional, encontramos varias garantías de seguridad, que protegen la esfera jurídica de todos los gobernados, pero por la naturaleza y objeto de esta obra, haremos referencia solo de la que doctrinalmente se denomina de legalidad, ubicada en la primera parte del artículo invocado con las siguientes palabras:

---

( 67 ) - ERGON, Ignacio, Op. Cit. p. 578.

" Artículo 16º - Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. ...."

Esta garantía proporciona una muy amplia protección para los gobernados en virtud de que los bienes jurídicos que tutela los libra de cualquier acto de molestia por parte de los Órganos del Estado, esos bienes podrán verse afectados , exclusivamente cuando el acto emane de una autoridad competente, lo plasme por escrito y además necesita fundarlo en preceptos legales y circunstancias claras que lo motivan; en caso de reunirse los anteriores requisitos se estaría violando la garantía transcrita.

La siguiente de las garantías de seguridad que citaremos, es la dispuesta por el artículo 17º constitucional en los siguientes términos:

" Artículo 17º - Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apalancado por deudas de carácter puramente civil. "

Debemos comentar de las anteriores garantías en relación con la inseguridad jurídica de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, que la ley reglamentaría del apartado "B" del artículo 123º constitucional, no les hace nugatorios sus derechos procesales para acudir ante el Tribunal

---

Federal de Conciliación y Arbitraje para la impartición de justicia, sino que en esencia los servidores públicos clasificados como de confianza, carecen de derechos sustantivos que los protejan, que les den una certeza y protección laboral plena, o por lo menos análoga a la que tienen los trabajadores de base que prestan sus servicios para el mismo patrón, la exclusión de que son objeto aquéllos por parte de la Ley burocrática, hace surgir la necesidad jurídica y la obligación de que sean reconocidos en principio como sujetos de una relación laboral con el Estado, y de allí emanen sus derechos como verdaderos trabajadores, pero todo reconocido por la Ley respectiva, para corregir su desafortunada desprotección legal que irracionalmente continúan padeciendo desde hace más de cincuenta años.

Así también encontramos otras garantías de seguridad jurídica dentro del texto de los artículos 18º, 19º, 20º, 21º, 22º y 23º, sin embargo esos preceptos otorgan derechos en materia penal, y por la naturaleza de nuestro ensayo no nos corresponde desarrollarlas y pasaremos a otro inciso.

### 3 ) Las Garantías Sociales.

El aspecto que ahora analizaremos ha hecho que surjan diversos criterios, algunos juristas consideran a las garantías una institución fundamental dentro de nuestro sistema jurídico; como se apuntó en páginas anteriores, se ha clasificado a esos derechos constitucionales en varios grupos, ya analizamos las denominadas de libertad, propiedad, igualdad y seguridad jurídica, algunos estudiosos reconocen otro grupo que califican garantías sociales, pero respecto de éstas últimas no existe consenso en considerarlas con el rango de garantías, a continuación desarrollaremos ambos criterios para emitir posteriormente nuestra posición al respecto.

Entre los tratadistas que abanderan el criterio de considerar a esos derechos como garantías, encontramos al maestro Ignacio Burgoa, quien nos proporciona el siguiente concepto para las garantías:

---

" la garantía individual implica una relación de derecho entre dos sujetos que son, del lado activo, los gobernados, y en el aspecto pasivo, el Estado y sus actividades. Por el contrario, la garantía social se traduce en un vínculo jurídico existente entre dos clases sociales económicamente diferentes desde un punto de vista general e indeterminado, o entre individuos particulares y determinados pertenecientes a dichas clases. Bien es verdad que, en lo que respecta a las garantías sociales, el Estado tiene una injerencia en las relaciones existentes entre sus sujetos como regulador oficioso e imperativo de las mismas; mas también es cierto que ni el Estado ni sus autoridades son los principales y directos obligados o sujetos pasivos en ellas, como sucede con las garantías individuales." ( 68 )

Según el criterio del Doctor Burgoa las garantías sociales son medidas de tutela para ciertas clases sociales frente a la clase poderosa, y precisamente a esas disposiciones jurídicas las llama garantías sociales. Su objetivo es proteger a la clase trabajadora en general y a los trabajadores en lo particular según interpretación que se hace del artículo 123º de nuestra Constitución Política Federal, precepto que con mayor amplitud otorga protección con jerarquía constitucional a la clase trabajadora; según Burgoa, las obligaciones se establecen a cargo de los patrones y del propio Estado como regulador de las relaciones existentes, así mismo afirma el tratadista que estas disposiciones tienen las mismas características de las otras garantías ya estudiadas.

Dentro de los tratadistas que se oponen a la denominación de garantías sociales para identificar algunos preceptos tutelares de rango constitucional, encontramos a Teofilo Olea y Leyva, que exteriorisa su criterio de la siguiente manera:

" tanto las garantías individuales como las sociales, conforman un concepto moderno de la garantía jurisdiccional, afirmando que actualmente la garantía es una noción de carácter procesal y no de carácter sustantivo; por ello la garantía constitucional es individual y social a un mismo tiempo,

---

( 68 ) - BURGOA, Ignacio, Op. Cit. p. 703.

resultando 'empírico y arbitrario el término o expresión de garantías individuales, como lo es el de su generalización falsa de garantías sociales'.". ( 69 )

Se desprende de la anterior cita, que el autor no está de acuerdo con el criterio de otros juristas respecto a la denominación y clasificación de los derechos constitucionales dirigidos a tutelar a todos los sujetos que con el carácter de gobernados intervienen dentro de nuestro sistema jurídico, y enfatiza que al hacer alusión al término "garantía" debe entenderse como una palabra de contenido esencialmente procesal, ya que para garantizar los derechos y asegurar su eficacia se requiere de un proceso.

En el aspecto tan controvertido de las garantías y su denominación los estudiosos de la materia emiten sus opiniones, uno de los más destacados, Hector Fix Zamudio, nos manifiesta al respecto:

" correspondió a nuestro país el honor en adelantarse en el camino de las conquistas sociales al establecer en la Constitución de 1917 los principios justicieros de los derechos sociales, recibiendo el nombre sumamente impropio de garantías sociales, cuando es estricto derecho sólo cabe hablar de derechos sociales que se garantizan a través de jurisdicciones específicas, resultando indispensable establecer normas instrumentales inspiradas en la justicia social, desprovistos de rigorismos, formulas y lentitud de los procedimientos ordinarios, y permitiendo que surja un Derecho Procesal Social, del cual formen parte los procesos laboral, agrario y asistencial. ". ( 70 )

Al igual que Teofilo Olea y Leyva, Fix Zamudio, concuerda en desaprobare la denominación de "garantías sociales" para otra clase de derechos, ya que sostienen, es un error técnico llamarlos así; éste último autor destaca que en estricto sentido se trata de derechos sociales que se garantizan por materias jurisdiccionales específicas.

El eminente doctrinario Juventino V. Castro, expresa su inconformidad con respecto al calificativo de garantías sociales para algunos

---

( 69 ) - CASIRO, Juventino V., Op. Cit., p. 26.

( 70 ) - *Ibidem*.

preceptos contenidos en nuestra Constitución federal, porque no se ha desarrollado jurídicamente la institución en esos artículos para considerarlos con la referida categoría, su opinión al respecto es la siguiente:

" Con mayor precisión debemos establecer que, si bien es verdad que tanto en nuestra Constitución como en el Derecho en general, han nacido disposiciones que protegen a la persona no en su carácter individual sino como miembros de un grupo con intereses comunes, o de la sociedad en general, creándose así los derechos sociales, esto no significa que 'dentro del proceso constitucional de amparo' hayan nacido las garantías sociales, porque evidentemente el medio para reclamar la violación de las garantías individuales es una acción procesal, que en nuestro juicio de amparo sigue siendo estrictamente individualista y no de carácter colectivo, como debiera ser la que existiera para dar nacimiento pleno a garantías sociales constitucionales." ( 71 )

Por nuestra parte consideramos que según lo apuntamos al inicio del presente capítulo, garantía es un vocablo que jurídicamente debe concebirse como una institución que asegura, afianza, y hace efectivo o protege algún derecho o derechos establecidos en nuestra Carta Magna y se decretan como derechos fundamentales del gobernado estructurándose un sistema que asegura su eficacia, como lo es el Juicio de Amparo.

Afirmamos, que nuestro Juicio de Amparo, consagra los siguientes principios fundamentales:

- principio de instancia de parte agraviada.
- principio de prosecución judicial del amparo.
- principio de relatividad de la sentencia de amparo.
- principio de definitividad del juicio de amparo.
- principio de estricto derecho. ( excepciones en materia penal, laboral y agraria etc. )
- principio de procedencia del amparo.

---

( 71 ) - CASIRO, Juvencio V., Op. Cit. p.27.

Debemos resaltar, que en concordancia con los tratadistas que se oponen a la denominación del término garantías sociales, nosotros consideramos también que es equivocado el hacer mención de ese vocablo, ya que a pesar de existir en nuestra Carta Magna un conjunto de derechos que tutelan a determinados grupos o clases sociales perfectamente identificadas, su plena eficacia está condicionada a la procedencia del Juicio de Amparo, y de acuerdo a los principios fundamentales de esa institución procesal, la protección concedida por la Justicia Federal sólo se limita a los quejosos y no tiene efectos generales para toda la clase social; aunque no debemos olvidar que algunas de esas clases sociales protegidas por la Constitución se les facilita su intervención en el Juicio de garantías, verbigracia, la suplencia en la deficiencia de la queja, cuando los quejosos sean trabajadores, pero sentimos no por ello alcanzan el rango de garantías sociales.

## C A P I T U L O      I I I

### ANALISIS DE LOS ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.

#### 1 ) La Constitución de 1812.

El contenido del capítulo que ahora iniciamos, está integrado fundamentalmente por el análisis de las disposiciones legales de mayor jerarquía, que han tenido vigencia en nuestro país; su inclusión es consecuencia de la importancia que tienen como antecedentes de nuestro tema de tesis.

Como primer cuerpo legal en estudio, nos referiremos a la "Constitución política de la monarquía española" que fué promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, la cual contenía 384 artículos, distribuidos en diez capítulos.

En todo Estado, se desarrollan tres funciones fundamentales, la de crear leyes, la de gobernar aplicando las leyes, y la jurisdiccional; La Constitución de Cádiz distribuía esas actividades esenciales de la siguiente manera:

- " Artículo 14.- El Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria."
- " Artículo 15.- La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey."
- " Artículo 16.- La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey."
- " Artículo 17.- La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley."

Las anteriores transcripciones, nos permiten tener una idea general de la integración de los tres poderes y con ello el de las personas

---

que prestaban sus servicios en favor del Estado; hay que señalar que en el siglo XIX los Estados en general, no tenían una burocracia tan numerosa como la de los Estados modernos, sin embargo, había servidores públicos aunque no como los concebimos actualmente dentro de nuestra legislación vigente.

Para continuar con las disposiciones jurídicas vinculadas con nuestro ensayo transcribiremos el siguiente precepto de la misma Constitución:

" Artículo 23.-Sólo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la ley. "

Podemos interpretar de la primera del artículo citado, que existía una limitación constitucional para obtener un empleo municipal, la cual consistía en que únicamente los ciudadanos españoles podrían obtener esa clase de trabajos.

La propia Constitución de Cádiz daba el concepto de Corte y la forma de integrarse, lo señalado se plasmaba en los siguientes ordenamientos:

" Artículo 27.- Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan a la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá. "

" Artículo 34.- Para la elección de diputados de Cortes se celebrarán juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia."

Encontramos un aspecto muy importante, que se contiene dentro de las facultades que la Constitución otorgaba a las Cortes y de la que podemos interpretar que la Constitución de Cádiz, divide en dos clases a los empleados públicos, por un lado los secretarios de despacho y por otro " a los demás ", el artículo del que se desprende lo anterior textualmente precisa:

" Artículo 131.- Las facultades de las Cortes son:

.....

Vigésimaquinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios de despacho y demás empleados públicos."

Efectivamente la propia Constitución hace distinción de los empleados, y aunque no utiliza una denominación para identificarlos respectivamente, debemos interpretar que el precepto hace una división de categorías entre los empleados al servicio del Estado.

En la Constitución de Cádiz encontramos una disposición jurídica, análoga a la que contiene nuestra Carta Magna, afirmamos lo anterior en virtud de que la primera de las disposiciones señaladas concede al Rey la facultad de "separar" o "nombrar" a sus colaboradores más cercanos; por lo que respecta a lo que los juristas denominan inestabilidad en el empleo, consideramos que encontramos el antecedente constitucional más lejano precisamente en el cuerpo normativo que estudiamos en el artículo que a continuación transcribiremos, ya que el mandato dejaba a los servidores públicos en un estado de Inseguridad jurídica, siendo además un rasgo del amplísimo poder del Rey, el artículo determinaba:

" Artículo 171.- Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes:

.....

Décimasexta - Nombrar y separar libremente los secretarios de Estado y del Despacho. "

En la misma Constitución se disponía cuántos y cuáles deberían ser los secretarios del Despacho, haciéndolo de la siguiente manera:

" Artículo 222.- Los secretarios del Despacho serán siete a saber:

El secretario del Despacho de Estado.  
El secretario del Despacho de la Gobernación del reino para la península e islas adyacentes.

El secretario del Despacho de la Gobernación del reino para Ultramar.

El secretario del Despacho de Gracia y Justicia.

El secretario del Despacho de Hacienda.

El secretario del Despacho de Guerra.

El secretario del Despacho de Marina.

Las Cortes sucesivas harán en este sistema de secretarías del Despacho la variación que la experiencia o las circunstancias exijan. "

Con la anterior cita, tenemos una visión más precisa de la manera como se distribuían la competencia de los diversos ramos del gobierno del imperio español.

En la Constitución de Cádiz, se determinaba la existencia, dentro de los órganos del Estado, de un cuerpo colegiado denominado "Consejo de Estado", cuyos miembros se distinguen de los secretarios de Estado y del Despacho, ya que a los "consejeros" no se les podía separar libremente; para conocer más profundamente los anteriores aspectos comentados, asentaremos a continuación los artículos estrechamente relacionados:

- " Artículo 231.- Habrá un Consejo de Estado compuesto de cuarenta individuos, que sean ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, quedando excluidos los extranjeros, aunque tengan carta de ciudadanos."
- " Artículo 233.- Todos los consejeros de Estado serán nombrados por el Rey a propuesta de las Cortes. "
- " Artículo 236.- El Consejo de Estado es el único Consejo del Rey, que oirá su dictámen en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados."
- " Artículo 239.- Los consejeros de Estado no podrán ser removidos sin causa justificada ante el Tribunal Supremo de Justicia."

Es precisamente en el artículo 239, donde se dá un trato legal diferente a los "consejeros de Estado" con respecto a los secretarios del Estado y del Despacho, ya que a los primeros sólo se les "removerá" con causa "justificada", por ésto último, debemos señalar el artículo invocado como antecedente constitucional de lo que técnicamente se conoce como estabilidad en el empleo para los trabajadores al servicio del Estado,

---

lo anterior implica una seguridad en el empleo, en beneficio de los derechos laborales de aquéllos servidores públicos, principios incorporados actualmente a nuestra legislación burocrática, y por lo tanto exclusivamente aplicable a los trabajadores calificados como de base.

Como se precisó en los párrafos precedentes, el texto de la Constitución de Cádiz, encontramos diversos derechos dirigidos a proteger a algunos trabajadores estatales que laboraban para el reino español, algunos adquirieron aplicación dentro de las legislaciones modernas.

## 2 ) La Constitución de 1814.

La disposición normativa que pasaremos a analizar, se elaboró en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814, constaba de 242 artículos.

En el capítulo anterior, estudiamos los derechos que se les atribuye técnicamente el rango de garantías; en la Constitución de 1814 se mencionan los que consideraban derechos esenciales para tutelar a todos los ciudadanos, aunque no se les atribuía el carácter de garantías, y mucho menos se estructuraba mecanismo alguno para asegurar la eficacia plena de esos derechos de gran importancia; la Constitución que ahora estudiamos, ya distinguía de alguna manera, las clases de lo que hoy denominamos como garantías de los gobernados, fundamento de lo anterior es el siguiente precepto que transcribimos:

" Artículo 24.- La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas."

Interpretamos del texto constitucional de 1814, que no permitía lo que hoy se denomina estabilidad en el empleo, afirmamos lo anterior ya que el artículo que plasmaremos en seguida, disponía que los "empleados públicos" solo prestaran sus servicios temporalmente, sin dividirlos de alguna forma,

---

o por categorías, el artículo prescribe textualmente:

" Artículo 26.- Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la constitución."

Por otra parte, la Constitución llamada de Apatzingán, dividía las funciones esenciales del Estado entre tres órganos principalmente, el artículo 44 era el que formalmente establecía lo anterior con las siguientes palabras:

" Artículo 44.- Reanuncerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano, se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno, y la otra con el de supremo tribunal de justicia."

Encontramos un antecedente, dentro del texto de la Constitución de 1814, con respecto a la responsabilidad de los empleados públicos, que laboraban en alguno de los tres supremos órganos establecidos para gobernar el país; actualmente, nuestras disposiciones normativas también se han promulgado con el objeto de cuidar el correcto desarrollo de las diversas actividades de los servidores públicos, la Constitución que ahora estudiamos ordenaba al respecto lo siguiente para el supremo Congreso:

" Artículo 120.- Hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto."

Hay que indicar que en el anterior precepto, el constituyente de 1814, plasmó el término funcionario, y no el de empleado público, además, esa Carta Magna, en su contexto no precisaba diferencia alguna entre ambas palabras, continuándose con la tradición de no precisar en nuestro Derecho cada uno de esos vocablos, que ya desarrollamos en su oportunidad en nuestro primer capítulo.

---

La Constitución de Apatzingán de 1814, disponía que el supremo gobierno fuera colegiado, compuesto por tres individuos, que se turnarían la presidencia, así también, se establecía la existencia de tres Secretarios, el mandato expresaba:

" Artículo 134.- Habrá tres Secretarios, uno de Guerra, otro de Hacienda y el tercero que se llamará especialmente de Gobierno. Se mudarán cada cuatro años."

Nuevamente observamos el rasgo, consistente en que la Norma Suprema que se estudia, no permite la permanencia o estabilidad en el empleo para los servidores públicos, ya que el anterior artículo invocado es claro al considerar que "se mudarán cada cuatro años.", es evidente el objeto de aquellos constituyentes en evitar que se perpetuarán en el poder algunos sujetos, pero desde la perspectiva laboral, los trabajadores estatales tenían una inseguridad por disposición constitucional.

Encontramos en la Constitución de 1814, que el Supremo Gobierno tenía amplias facultades con respecto a los empleados públicos que estaban subordinados a aquél, pero así también, a los empleados que fueran nombrados por el Congreso, fundamento de lo anterior lo encontramos en el siguiente artículo:

" Al Supremo Gobierno toca privativamente:  
Artículo 164.- Suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombre, con calidad de remitir lo actuado dentro del término de cuarenta y ocho horas al tribunal competente. Suspender también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra éstos sospechas vehementes de infidencia, remitiendo los documentos que hubiere al mismo Congreso dentro de veinticuatro horas, para que declare si ha o no lugar a la formación de la causa."

No debemos dejar de lado, que a pesar de la suspensión que determinaba el supremo gobierno se pretendía por el legislador establecer un procedimiento al respecto, aunque debemos enfatizar que se hacía una

---

diferencia en cuanto a los procedimientos respectivos para los empleados del Supremo Gobierno y los nombrados por el Congreso, según se desprende de la simple lectura del anterior ordenamiento.

Otra de las facultades privativas que la Constitución concedía al Supremo Gobierno, consistía según el artículo 167 de la Constitución de 1814, en lo siguiente:

" Artículo 167. Deponer a los empleados públicos...".

Debemos interpretar que el artículo facultaba al Supremo Gobierno a dejar sin empleo a los servidores público, en éste precepto, no se marca como requisito el que exista causa justificada, con lo anterior resulta indudable afirmar que en el cuerpo normativo en análisis, la inestabilidad en el empleo de los trabajadores estatales es absoluta, y por tanto su inseguridad jurídica también.

### 3 ) La Constitución de 1824.

En la Constitución promulgada en 1824, encontramos el antecedente de lo ordenado por la fracción segunda de nuestro artículo 89º constitucional, el primero de los cuerpos legales mencionado, establecía lo siguiente:

" Artículo 110.- Las atribuciones del presidente son las que siguen:

.....

IV - Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.

..... "

La atribución otorgada al presidente, según el anterior artículo citado, coincide con nuestra Carta Magna, sólo que en ésta última la facultad abarca a un mayor número de servidores públicos, lo anterior es un rasgo fundamental del régimen presidencialista de nuestro país.

La anterior facultad otorgada al presidente de la República, debemos observarla principalmente desde dos aspectos, el primero de ellos,

---

desde el punto de vista del régimen presidencialista que adopta nuestro país, en este sentido, es un rasgo necesario que el presidente designe libremente a sus colaboradores más cercanos y también los pueda remover con igual facilidad, lo anterior porque en el jefe del ejecutivo recae la responsabilidad de los actos efectuados por la administración Pública Federal, requiere personas de su absoluta confianza que colaboren para encomendarles asuntos de importancia nacional, y así en el momento que discrecionalmente considere conveniente pueda separar o remover de su cargo a los servidores públicos que legalmente proceda; ahora desde un segundo punto de vista, no debemos olvidar que los trabajadores estatales pueden ser removidos libremente por el presidente de la República, y sin embargo debería otorgarseles derechos laborales que les está negando nuestra Carta Magna, a mayor abundamiento, la estabilidad en el cargo entra en pugna con el sistema presidencialista, sin embargo nuestra Ley Suprema debería por justicia otorgarles algún derecho que los tutelara, además que la ley reglamentaría de la rtículo 123 constitucional los excluye de la protección de su régimen, con todo lo anterior es evidente la inseguridad jurídica laboral de que son objeto esos que también son trabajadores del Estado.

Por otra parte, un rasgo que se relaciona como antecedente de nuestro ensayo dentro de la Constitución de 1824, consiste en las atribuciones que ese cuerpo legal daba al presidente; a continuación haremos la cita de la fracción XX del artículo 110, que disponía:

" Artículo 110.- Las atribuciones del presidente son las que siguen:

.....

XX - Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación, infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea debense formar causa a tales empleados, pesará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

..... "

La atribución anteriormente transcrita, estaba dirigida a cualquier empleado de la federación, pero se requería para aplicar las sanciones que existiera una causa previa, que consistía en infringir alguna orden o decreto del presidente de la República, debemos interpretar que hasta cierto punto en el precepto citado otorgaba un poco de mayor seguridad a esos servidores públicos, sin embargo no era aplicable esa misma disposición a los secretarios del despacho ya que en párrafos precedentes quedó determinada su situación legal, a pesar de que todos son trabajadores estatales la Carta Magna de 1824 daba trato diferente a cada grupo.

#### 4 ) La Constitución de 1836.

Esta Constitución se integraba por siete leyes constitucionales, encontramos algunas disposiciones relacionadas con el desarrollo de nuestro trabajo de investigación, una de ellas se contenía en la Tercera de las leyes constitucionales, en el artículo 44 fracción XIV que ahora plamarémos:

" Artículo 44.- Corresponde al congreso general exclusivamente:

.....

XIV- Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones. "

La disposición transcrita, otorgaba muy amplias facultades al congreso general en materia de empleos públicos, así como podía beneficiar al crear empleos, también tenía el aspecto contrario al poderlos suprimir los empleos públicos; no se limitaba de manera alguna la facultad del congreso, ese precepto debía considerarse un precepto que creaba un estado de inseguridad laboral para los servidores públicos, afirmamos lo anterior en virtud de que la Constitución en estudio no otorgaba protección a los trabajadores estatales.

---

En la cuarta Ley constitucional de 1836, encontramos un precepto análogo al de anteriores constituciones estudiadas, que consisten en atribuirle al presidente libertad en la designación de sus colaboradores más cercanos o en la separación de los mismos, el artículo al que nos referimos es el 15 que en su fracción VI determinaba:

" Artículo 15.- Son prerrogativas del Presidente de la República:

VI - Nombrar libremente a los secretarios del despacho, y poderlos remover siempre que lo crea conveniente."

En la Constitución de 1836, el nombramiento o remoción se determina exclusivamente para los secretarios del despacho, esa Ley Suprema no hacía clasificación alguna de los servidores públicos; pero es evidente que el cuerpo legal que analizamos continúa con la tradición de otorgarle amplísimas facultades al presidente, forjando desde esa época el régimen presidencialista que hasta nuestros días vivimos, al mismo tiempo que a los más cercanos colaboradores del presidente, se les desconocen toda clase de derechos laborales, considerándose que estaban en un estado de inseguridad jurídica.

#### 5 ) La Constitución de 1843.

De la Constitución promulgada en 1843 es rescatable en relación con nuestro ensayo, las disposiciones que regulaban lo referente a los empleos públicos, plasmaremos el siguiente artículo para posteriormente emitir nuestro criterio al respecto:

" Artículo 66.- Son facultades del Congreso:

.....

XVI - Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones, y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones."

Interpretamos de lo anterior, que la Constitución determinaba que el Congreso dirigiera lo relativo a los empleos públicos, debe destacarse sobre todo, que se contempla también el aspecto de la remuneración y se incorporan aspectos de seguridad social como son las pensiones, jubilaciones y el de los retiros; aunque no se garantizan reglas mínimas en esa Carta Magna, el espíritu del constituyente consideraba que el Congreso se encargaría de precisar en concreto cada uno de los puntos referidos.

La fracción XVI del artículo 66 que plasmamos, busca asegurar mejores condiciones para los empleados públicos, aunque también, al suprimir empleos estaría perjudicando a los trabajadores estatales, sin embargo debe tenerse en cuenta el precepto como un antecedente constitucional que contempla aspectos fundamentales de los servidores públicos.

Por otra parte, la Constitución en cuestión, otorgaba derechos al presidente de la República con respecto a los empleados públicos, aunque para algunos cargos, la Ley Suprema limitaba con ciertas formalidades sus facultades, el precepto ordenaba:

" Artículo 87.- Corresponde al Presidente de la República:

.....

II - Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.

III - Nombrar con aprobación del senado ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules de la República y removerlos libremente.

.....

VI - Nombrar los empleados y funcionarios públicos, cuyo nombramiento no esté cometido a otra autoridad, y en la forma que dispongan las bases y las leyes.

.....

VIII - Suspender de sus empleos y privar, aún de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes ... "

Es importante comentar la cita anterior, de ella se desprenden diversos aspectos; en primer lugar, se otorgaba al presidente de la República facultad para remover libremente tan solo a los secretarios del despacho, ministros, demás agentes diplomáticos y cónsules de la república, es decir, son los servidores públicos que se incluían en las fracciones II y III del precepto transcrito; en segundo lugar, el presidente de la República podía nombrar a los funcionarios a que se refieren las fracciones II, III y VI del mismo artículo, pero en cuanto a los ministros, demás agentes diplomáticos y cónsules de la república lo haría con aprobación del Senado; en tercer lugar, debemos afirmar que la fracción VIII del mandato en estudio, imponía dos clases de sanciones, la suspensión del empleo y la privación hasta de la mitad de los sueldos, las anteriores penalidades se podían aplicar a los empleados del gobierno y hacienda según la propia Constitución, para la aplicación de las anteriores hipótesis normativas se necesitaba como condición que los trabajadores a los que se les aplicara infringieran las órdenes del presidente de la República.

Debemos resaltar, la carencia de derechos laborales para los trabajadores al servicio del Estado en el régimen de la Constitución de 1843, coincide con las anteriores Constituciones estudiadas, ya que prevalece el poder político del jefe de gobierno sobre la seguridad laboral de los servidores públicos.

## 6 ) La Constitución de 1857.

Iniciaremos el presente inciso transcribiendo un precepto de la Constitución de 1857, que afectaba la situación laboral de algunos servidores públicos, en virtud de que vulneraba su seguridad.

" Artículo 72.- El Congreso tiene facultad:

.....

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

XXXX  
XXIX - Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo dispone la ley."

Sin duda alguna que en toda sociedad se requiere efectuar modificaciones a sus bases y organizaciones sociales, razón por la que se facultaba al Congreso para crear empleos públicos; la afectación a los trabajadores al servicio del Estado se daría en el momento en que el Congreso con fundamento en el artículo plasmado, suprimiera empleos públicos de la federación.

También se otorgaba el derecho al Congreso para nombrar y remover libremente a sus empleados y a los de la contaduría mayor, consideramos lo anterior una total inestabilidad e inseguridad, para los servidores públicos que laborarán en esas dependencias, sobre todo, porque la libre remoción como lo hemos reiterado en preceptos análogos, implica que no se requiera de causa alguna para separar al trabajador de su cargo, siendo una decisión caprichosa y sin bases de ninguna especie, pero permitida por la Constitución; esa facultad la habíamos observado en constituciones anteriores como exclusiva del presidente de la República, sin embargo en la Constitución de 1857 se concede al Poder legislativo.

Por lo que corresponde al presidente de la República en relación con los temas de nuestro ensayo, plasmaremos los mandatos que se relacionan:

" Artículo 85.- Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

.....

II - Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleos superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no están determinados de otro modo en la Constitución ó en las leyes.

III - Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del congreso, y en sus recessos de la diputación permanente.

IV - Nombrar con aprobación del congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda."

La fracción II, hace referencia a que el presidente de la República pudiera nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho y a los demás empleados de la Unión, ésta última parte de la fracción establece una regla general, ya que cuando la propia Constitución o las leyes dispongan algo diferente respecto al nombramiento o remoción de alguno o algunos de los empleados de la unión, el presidente no podrá hacerlo ya que así lo ordenaba la propia Constitución de 1857.

La misma fracción II, respecto de los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, sólo otorgaba al presidente la facultad para removerlos, aunque no se establecía que podía ser libremente, presentándose un trato constitucional diferente con respecto a los secretarios del despacho y a los demás empleados de la Unión.

En las fracciones III y IV también transcritas anteriormente, se establecen los cargos cuyo nombramiento haría el presidente de la república pero requería de la aprobación por parte del Congreso, estableciéndose por lo tanto, un trato jurídico distinto entre los diversos servidores públicos, sin justificación fundada con plena validez.

Debemos concluir el análisis de la Constitución de 1857, sosteniendo que en sus preceptos no existían mandatos dirigidos a proteger, asegurar y dar estabilidad laboral a los trabajadores de los poderes de la Unión, sino que según lo precisamos, la regla general es la libre remoción de esos empleados, salvo que la propia constitución o las leyes dispongan algo en sentido diverso, fundan nuestros argumentos los preceptos asentados en las líneas que nos anteceden,

---

7 ) Texto original del artículo 123 de la Constitución de 1917.

Dentro de la Constitución de 1917, el artículo 123 se ubica en el Título sexto de nuestra Ley Suprema, el contenido original contaba exclusivamente con XXXI fracciones y no existía una división de apartados como actualmente se bifurca en el "A" y "B"; el precepto invocado es la cúspide más alta a la que se había llegado por Constitución alguna para otorgarles derechos fundamentales a los trabajadores del país.

El artículo 123 es la fuente más rica de principios jurídicos obligatorios con rango constitucional, que tutela a todos los trabajadores, al menos así se establecía en el texto que aprobaron los constituyentes, el primer párrafo determinaba en 1917:

" Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir las leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo."

Al interpretarse el anterior párrafo se desprendía, que las legislaturas de los Estados y el Congreso de la Unión, debían legislar sobre todas las relaciones de trabajo, observando y haciendo eficaces las bases que contenía el propio artículo 123 constitucional, la protección del mandato constitucional hacía una simple enunciación de los sujetos protegidos, aunque no limitativamente, ya que en la parte final establecía que regirían todo contrato de trabajo.

La inclusión de un precepto con las características del artículo 123, dentro de una Constitución de un país, vino a transformar y a influir en los ámbitos nacional e internacional, la mentalidad de todos los sectores sociales de nuestra República evolucionó buscando el respeto a sus derechos constitucionales.

---

Hemos pretendido con antelación, marcar un fiel reflejo de la gran importancia y trascendencia del surgimiento de un artículo constitucional como el 123, que buscaba nacer tiempo atrás, con el objeto de garantizar las bases mínimas que debían tener las personas que vendían su fuerza de trabajo para obtener una remuneración que les permitiera subsistir, el mandato pretende reivindicar socialmente a los trabajadores, ya que hubiese resultado ineficaz prohibir constitucionalmente la esclavitud, cuando de facto los trabajadores antes de la promulgación de la Constitución en 1917 eran verdaderos esclavos de sus patrones.

No consideramos acertado transcribir completamente el texto original del artículo 123 constitucional, por método de estudio, plasmaremos un análisis sistemático que clasifica los derechos contenidos en el mandato referido, a continuación presentamos esa clasificación:

- " 1.- Normas tutelares del trabajador individual, o sea reglas directas sobre la prestación del servicio.

Son las relativas a la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, descansos obligatorios, salarios mínimos, participación de utilidades, pagos en moneda de curso legal, jornadas extraordinarias y estabilidad de los trabajadores en sus empleos.

- 2.- Normas tutelares de las mujeres y los menores.

Son las que prohíben las labores insalubres y peligrosas, los servicios nocturnos y el trabajo de los menores de 12 años; y establecen una jornada reducida para los menores de 16 años y descanso especial para las mujeres parturientas.

- 3.- Normas tutelares de derechos colectivos.

Son las que garantizan los más importantes medios de defensa y mejoramiento de la clase trabajadora: la asociación profesional y la huelga.

- 4.- Normas sobre previsión social.

Como las relativas a riesgos profesionales, prevención de accidentes, higiene industrial, seguridad social, servicios para la colocación de los trabajadores, habitaciones y escuelas, medidas contra el vicio y protección al patrimonio familiar.

5.- Normas sobre jurisdicción del trabajo.

Determinando las bases para la integración y funcionamiento de los tribunales laborales y su competencia local o federal según el caso." ( 72 )

8 ) Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, de 12 de Abril de 1934.

Con posterioridad a la promulgación de nuestra Carta Magna vigente, encontramos el más importante antecedente legal con aplicación específica a los trabajadores al servicio del Estado, en el Acuerdo Administrativo que determinó el presidente de la República en el año de 1934.

El referido Acuerdo Administrativo, se aplicaba debido a su naturaleza jurídica, exclusivamente a los trabajadores del Poder Ejecutivo Federal.

Debemos comentar que a dicha disposición normativa se le denominó Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil; además, recibió, muchas críticas por diversos sectores sociales y sobre todo por parte de los juristas, inclusive se le tildó de inconstitucional, ya que según los estudiosos de la materia, técnicamente correspondía la regulación de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores a una ley formalmente hablando y no a un simple acto administrativo del presidente de la República.

En esencia el multireferido Acuerdo, expedido por el entonces presidente Abelardo L. Rodríguez en 1934, se ocupaba de regular fundamentalmente dos aspectos de los servidores públicos que laboraban para

---

( 72 ) - CÁMARA DE DIPUTADOS: Los Derechos del Pueblo Mexicano, T. VIII, El Porra, 2ª ed., México, 1978, p.p. 612 - 613.

el Poder Ejecutivo Federal, el de su ingreso y el de la separación, lo más destacado y que debe resaltarse es que encontramos que disponía cierta estabilidad para los trabajadores, aunque era relativa, porque permitía la separación del cargo pero solo por causa justificada.

9 ) Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, de 5 de Diciembre de 1938.

En nuestro sistema jurídico, la primera ley Federal que regula las relaciones de tipo laboral entre el Estado y sus trabajadores, es precisamente el Estatuto que analizaremos en seguida, el mismo reconocía la relación de trabajo en sentido amplio, esto se establecía en el artículo tercero en los siguientes términos:

" Artículo 3º - La relación jurídica de trabajo reconocida por esta Ley, se entiende establecida, para todos los efectos legales, entre los trabajadores federales y los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo a los gobiernos del Distrito y Territorios Federales, representados por sus titulares respectivos."

De la lectura del precepto transcrito, se desprende que la ley reconocía una sola Relación de trabajo por un lado encontramos a los trabajadores federales y por el otro a los Poderes Federales, sin embargo al continuar el estudio de esa Ley, encontramos que el artículo 4º dividía en dos grupos a los trabajadores federales, en un grupo a los denominados de confianza y en el otro se encontraban los de base, el mismo artículo precisaba quienes eran los trabajadores del primer grupo; la dicotomía daba lugar a múltiples y muy complejos e importantes efectos jurídicos, ya que la propia Ley excluía a los trabajadores de confianza y no los protegía, nos fundamos para afirmar lo anterior en el artículo 5º, el cual ordenaba:

" Artículo 5º - Esta Ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base, los empleados de confianza no quedan comprendidos en aquélla; ...".

De la anterior cita del artículo 5º del Estatuto de 1938, se desprende que dicho conjunto normativo es el primero y más importante antecedente legal a nivel Federal que se ocupa de regular las relaciones laborales dadas entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores de base; además, debemos resaltar que la exclusión de que son objeto los trabajadores de confianza, se ha convertido en una costumbre legislativa, la cual evidentemente resulta absurda e injustificada.

La expulsión del Estatuto de los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, marca una amplia inseguridad, desigualdad e inferioridad con respecto a los derechos laborales de que son titulares los trabajadores de base que laboran para el mismo patrón, fundan nuestro argumento los siguientes preceptos del Estatuto en estudio, y que a continuación citamos:

" Artículo 41.- .....

( párrafo quinto ) - Un trabajador de base podrá ser ascendido a un puesto de confianza; pero en ese caso y mientras conserve su categoría, quedarán en suspenso sus derechos y prerrogativas que tuviese conforme a la ley, así como los vínculos con el Sindicato al cual perteneciere.

....."

" Artículo 44.- Ningún trabajador de base al servicio del Estado podrá ser cesado o despedido sino por justa causa..."

" Artículo 48.- Los trabajadores de confianza podrán formar parte de los sindicatos, y al pertenecer a éstos por haber sido trabajadores de base, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales mientras desempeñen el cargo de confianza."

" Artículo 8º Transitorio.- Todas las prerrogativas que la Ley Federal del Trabajo concede a los trabajadores y que no estén ampliadas,

modificadas o substituidas por disposiciones de esta Ley, se entenderán concedidas a los trabajadores al servicio del Estado."

En los preceptos plasmados anteriormente queda acreditado que la desigualdad jurídica de los trabajadores de confianza al servicio del Estado con respecto a los trabajadores de base, resulta indudable en el contexto del Estatuto de 1938, continuandose en esa disposición normativa la tradición que coloca en un absoluto estado de inseguridad a los trabajadores mencionados en primer término.

10 ) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, de 17 de Abril de 1941.

En los incisos anteriores hemos hecho referencia y analizado las normas jurídicas que regulan las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado, como son el acuerdo administrativo de 1934 dictado por el entonces presidente de la República Abelardo L. Rodríguez, así mismo se comentó el Estatuto de 1938, promulgado bajo el mandato del presidente Lazara Cárdenas; ahora nos corresponde el análisis del denominado Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que se promulgó durante la presidencia de Manuel Avila Camacho, dicha Ley abrogó en su totalidad las disposiciones del anterior Estatuto de 1938.

El Estatuto de 1941 es la legislación que antecede a la actual ley vigente, y además marca en su mayoría los lineamientos que acogerá la que rige en nuestro Derecho positivo.

Nuevamente debemos subrayar que el Estatuto de 1941 determina al igual que las normas legales que le antecieron, una marginación y exclusión jurídica para los trabajadores de confianza al servicio del Estado, el anterior hecho se acredita con lo dispuesto por el artículo 5º del conjunto normativo que cuestionamos y que ordena textualmente:

" Artículo 5º.- Esta ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; los empleados de confianza no quedan comprendidos en ella. ...."

Según se interpreta del artículo transcrito, el Estatuto de 1941 afecta con un estado de inseguridad y desigualdad legal a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, ya que se les excluía al igual que actualmente, de la aplicación de los preceptos de la ley dictada para regular las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores.

El propio Estatuto de 1941, dividía a los trabajadores que laboraban para los Poderes de la Unión en dos, por un lado colocaba a los trabajadores de base, y por el otro a los denominados empleados de confianza; consideramos que los siguientes artículos que transcribiremos del multireferido Estatuto, reflejan fielmente la inseguridad de que eran objeto el segundo grupo de trabajadores mencionados:

" Artículo 302 .- El salario será uniforme para cada una de las categorías de trabajadores de base, señalados en esta ley, y será fijada libremente por el Estado en los presupuestos de egresos respectivos. Cuando se hagan en dichos presupuestos modificaciones que afectan a los salarios fijados, se escuchará la opinión del sindicato respectivo, y cuando se reduzca el número de empleos, el propio sindicato resolverá cuál es el grupo de trabajadores agremiados que personalmente deba resultar afectados, haciéndose al efecto los cambios y nombramientos que fueren necesarios."

" Artículo 419 .- Son obligaciones de los Poderes de la Unión:

a) .....

.....

g) Un trabajador de base podrá ser ascendido a un puesto de confianza; pero en este caso y mientras conserve esa categoría, quedarán en suspenso todos los derechos y prerrogativas que tuviere conforme a esta ley, así como los vínculos con el sindicato al cual perteneciere. ...."

" Artículo 449.- Ningún trabajador de base al servicio del Estado, podrá ser cesado o despedido sino por justa causa. ..."

" Artículo 489.- Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos, y si pertenecieran a éstos por haber sido trabajadores de base, quedarán en suspenso todos sus deberes y derechos sindicales, mientras desempeñen el cargo de confianza."

El Estatuto de 1941 y el de 1938, conforman la trayectoria de las legislaciones burocráticas a nivel federal, que han regulado las relaciones entre los Poderes Federales y sus trabajadores, que han sido promulgadas con posterioridad a la expedición de nuestra Constitución política de 1917; los mencionados Estatutos, tuvieron su vigencia y obligatoriedad antes de la adición del apartado "B" del artículo 123 constitucional, por lo tanto, no existía protección constitucional en específico para los trabajadores de confianza al servicio del Estado y según lo hemos expresado y fundado mucho menos la tuvieron en las leyes respectivas.

11 ) Adición del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, publicada el 5 de Diciembre de 1960.

En páginas anteriores analizamos el texto original del artículo 123 constitucional, aquí recalcamos que lo plasmado por el constituyente de Querétaro en el mandato señalado antes, resultaba aplicable a toda relación laboral, o como textualmente lo determinaba en la parte conducente el primer párrafo del precepto constitucional, " ... de una manera general, sobre todo contrato de trabajo."; sin embargo, las diversas corrientes jurídico-políticas que existían en el país y los intereses de la clase gobernante , consiguieron que prosperara la iniciativa en el Congreso de la

---

Unión, y así se adicionara con un apartado "B" el artículo 123 constitucional, con ello nuestra Carta Magna divide a los trabajadores del país en dos grandes grupos.

La adición mencionada en el párrafo precedente, en opinión de los estudiosos de la materia, responde a una acción política por parte del gobierno, que resolvió la crisis del momento; la clase trabajadora se sentía afectada y vulnerada en sus derechos laborales que le otorgaba nuestra Ley Fundamental, y sobre todo los servidores públicos que trabajaban para los Poderes de la Unión se consideraban marginados de la protección constitucional, ya que según interpretación que fué emitida por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación en una Resolución, los trabajadores estatales no gozaban de los derechos consagrados en el artículo 123 constitucional, criterio que a continuación transcribimos:

" 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." ( 73 )

Es así que teniendo como motivación la problemática social, y sobre todo por parte de la burocracia, y ante el temor de vivir un quebrantamiento de la paz social, el presidente de la República Adolfo López Mateos envía la iniciativa para adicionar con el apartado "B" al artículo 123 de nuestra Norma Suprema, en el que se establecieran las directrices que regirían en el rango constitucional las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus respectivos trabajadores; según consideración del maestro José Dávalos los sucesos principales que impulsaron al jefe del ejecutivo Federal a acelerar la iniciativa de adición al Congreso de la Unión fueron los siguientes:

---

( 73 ) - SERNA, Rojas Andrés: Derecho Administrativo,  
Ed. Porrúa, 11ª ed., Tomo I, México, 1982, p. 390.

"De años atrás se había desatado en el seno del sindicato de ferrocarrileros, fuertes pugnas entre los grupos encabezados por líderes propicios a los intereses gubernamentales y los llamados 'independientes', a cuyo frente estaba Demetrio Vallejo, con miras a obtener el control de la poderosa organización sindical.

En agosto de 1958, Vallejo logra un aplastante triunfo en las elecciones internas. Entre sus primeros actos al frente del sindicato estuvo el de pedir ciertas mejoras para sus agremiados mediante un emplazamiento a huelga. El hecho de que las peticiones las formulara un sindicato independiente, condujo a que se declarara inexistente la huelga y a que no prosperaran los amparos que se promovieron.

Como medida de presión se inició una serie de huelgas de hecho que por coincidir con un período vacacional de la población desquiciaron el transporte. Fueron detenidos los dirigentes sindicales y se desató la represión; la policía y el ejército ocuparon, haciendo gala de violencia, los locales del sindicato y detuvieron a cientos de sindicalistas.

Las presiones ejercidas por la clase burocrática, sumada a la necesidad de 'limpiar' un poco la imagen presidencial, deteriorada por aquéllos movimientos masivos, propició que el Presidente de la República presentara una Iniciativa de adiciones al artículo 123 constitucional;... ( 74 )

Ahora nos corresponde después de haber indicado las situaciones de facto y de Derecho que dieron origen a la adición del artículo 123 constitucional con el apartado "B", debemos apuntar de una manera global, los puntos concretos que contempla el referido apartado que se aplica a los trabajadores al servicio del Estado:

" Por reforma del año de 1960, se adicionó el artículo 123 con un apartado B que contiene catorce fracciones y que rige para todos los trabajadores de los Poderes de la Unión y los del Distrito y los Territorios Federales...

---

( 74 ) - DÍAZ VÁS, José: Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, Ed. Porrúa, 1ª ed., México, 1968, p. 70.

Los principios contenidos en el apartado B del artículo 123 se refieren también a la jornada de trabajo, descansos, salarios, estabilidad de los empleos, asociación sindical, huelga y seguridad social. Sin embargo contiene algunas normas de naturaleza especial que tienen por objeto regular las situaciones jurídicas que solo ocurren entre el Estado y sus trabajadores, como las relativas a designación de personal, fijación de los salarios en los presupuestos de egresos, escalafón, autoridades competentes en caso de conflicto, empleados de confianza y personal militar." ( 75 )

El apartado "B" del artículo 123 constitucional, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960; creemos conveniente resaltar que las disposiciones normativas se deben aplicar de manera general a todos los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal, lo anterior se desprende de lo determinado por el precepto constitucional que textualmente expresa:

" Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:  
A.-  
B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:"

Así mismo el apartado "B" del artículo 123 de nuestra Carta Magna hace referencia expresa a los trabajadores de confianza, y lo hace en la fracción XIV; de la adición del apartado mencionado se han presentado una serie de consecuencias que afectan a la esfera jurídica de los servidores públicos que se les califica con la categoría referida, para éstos, no mejoró su situación laboral porque la ley burocrática los excluye de su régimen al igual que las normas jurídicas que rigieron antes de la creación del apartado "B", y en nuestro sistema jurídico se pretende indebidamente concederles los derechos de la fracción XIV del mismo, que literalmente ordena:

---

( 75 ) - COMPA DE DEFUNDOS: Op. cit., p.p. 612 - 613.

" Artículo 123.- ...

B- ...

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

Una vez aprobada la iniciativa de adición al artículo 123 constitucional, el Congreso de la Unión cumplió con el mandato de expedir la ley que rigiera entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, expidiendo la ley reglamentaria del apartado "B" en diciembre de 1963, la que se comentará en párrafos posteriores.

12 ) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

La ley que nos ocupa ahora, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, en las páginas que nos anteceden hablamos sobre las leyes que rigieron la misma materia, antes de la entrada en vigor de la ley de 1963, siendo ésta última la primera en promulgarse con posterioridad a la adición constitucional del artículo 123; importante por ser la que se aplica actualmente.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, consta de diez títulos, que se dividen en 165 artículos; la ley determina expresamente una bifurcación para los trabajadores, encontrando por un lado a los que denomina de confianza y por otro a los de base, en cumplimiento al mandato de la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123, determina el artículo 5º de la ley los que serán trabajadores de confianza; sin embargo debe subrayarse que nuestra Carta Magna no dispone que se deba excluir a los servidores públicos con categoría de confianza del régimen de la ley, hecho

que encontramos en el artículo 8º, y del cual emana la inseguridad jurídica en el aspecto laboral para los multicitados trabajadores, aspecto el anterior que motivó fundamentalmente la elaboración del presente ensayo.

Hemos efectuado análisis de las diversas disposiciones normativas que se han vinculado de alguna manera con los trabajadores estatales, sobre todo los que actualmente en nuestro régimen se denominan de confianza; ha sido claro y evidente según constancias apuntadas, que la regla general ha sido a lo largo de la historia la existencia de la inseguridad legal como trabajadores, e inclusive a más de 75 años de la promulgación de nuestra Constitución Política, en nuestro sistema jurídico los trabajadores de confianza que prestan sus servicios a los Poderes Federales y Gobierno del Distrito Federal, se les reconoce tal carácter, sin embargo, de facto y de derecho no tienen el mismo nivel jurídico que los trabajadores de base que laboran para el mismo patrón, y mucho menos que los trabajadores que se rigen por el apartado "A" del artículo 123 constitucional, es indudable la abismal inferioridad de los primeros con respecto a cualquier otros trabajadores. Plasmaremos de una manera general el contenido esencial de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, independientemente de que expulsa de su régimen a los trabajadores de confianza, y por lo mismo son inaplicables sus disposiciones a los multireferidos trabajadores.

La ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional contiene preceptos que regulan los derechos y obligaciones de los trabajadores de base y de los titulares de las dependencias, reglas sobre el escalafón, sobre la organización colectiva, condiciones generales de trabajo, riesgos profesionales y enfermedades profesionales, prescripciones, sobre el órgano jurisdiccional denominado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, procedimiento a seguir ante el mismo Tribunal, medios de apremio y ejecución de laudos, conflictos entre el Poder judicial de la Federación

---

y sus servidores, y de las acciones y correcciones disciplinarias; debemos apuntar, que en el próximo capítulo se realizará un estudio profundo de los preceptos de ésta ley, que se encuentran estrechamente relacionados con los aspectos de la inseguridad jurídica de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, por esa razón pasaremos ahora al siguiente punto a desarrollar.

### 13 ) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En nuestro primer capítulo abordamos con amplitud lo relativo al concepto de servidor público, por lo tanto, aquí tan solo reiteraremos que a un sujeto para atribuirle ese carácter cuando labora para el Estado, debe ajustar sus actos a las dos siguientes obligaciones:

- Realizar todos sus actos apegado a la Constitución Política de nuestro país, y aplicar así mismo correctamente la ley o leyes de su competencia.
- Y realizar todos sus actos con espíritu de servicio y en forma honesta.

La designación que hace la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no es desde un punto de vista de la relación jurídica de trabajo, sino para determinar que se va a dar una relación entre los servidores públicos y los sujetos que acudan a ser atendidos por aquéllos en el campo de su competencia.

Para conocer los aspectos que regula la ley que estamos considerando, se hace necesario el plasmar íntegramente el artículo 1º de ella y a continuación se cita:

" Artículo 1º.- Esta ley tiene por objeto reglamentar el título Cuarto Constitucional en materia de:  
I - Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;  
II - Las obligaciones en el servicio público;

III - Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deben resolver mediante juicio político;

IV - Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

V - Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y

VI - El registro patrimonial de los servidores públicos."

Con lo anterior quedan precisados los aspectos regulados por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debemos añadir, que esa ley no distingue, ni tampoco clasifica a los trabajadores estatales; la legislación que comentamos no determina con claridad a qué sujetos son aplicables sus preceptos e inclusive es necesario recurrir a nuestra Carta Magna para marcar con mayor exactitud a quiénes rige, lo anterior se desprende del propio artículo 2º de la ley, el cual dice:

" Artículo 2º.- Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

Se hace necesario según el propio artículo citado, el conocer el texto de los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional para complementar la interpretación de aquél, por ello a continuación se transcriben las partes conducentes de nuestra Ley Fundamental:

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

un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal,...

.....  
Los gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales,...."

Al no hacerse distinción alguna en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, respecto a los trabajadores de confianza y a los de base, debemos considerar que de conformidad con las disposiciones de la ley referida, se aplica indistintamente a ambos grupos de trabajadores, ya que la ley no atiende estrictamente al carácter de trabajadores, sino al de que sean servidores públicos.

La ley en estudio, sanciona a los servidores públicos con penalidades administrativas, cuando incumplan alguna de las obligaciones que les imponen la propia ley en el artículo 47 en alguna de sus XXII fracciones; las sanciones administrativas por incumplir con las disposiciones normativas se consagran en el artículo 53 en los siguientes términos:

" Artículo 53.- Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:  
I - Apercibimiento privado o público;  
II - Amonestación privada o pública;  
III - Suspensión;  
IV - Destitución del puesto;  
V - Sanción económica, e  
VI - Inhabilitación temporal para desempeñar empleos. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquéllos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres años a diez años si excede de dicho límite."

De conformidad con los preceptos invocados, las sanciones aplicables a los servidores públicos por inobservancia de aquéllas son diversas, así como también el procedimiento a seguir para su aplicación, resulta necesario precisar al sujeto infractor para individualizar y especificar lo conducente; ya que como se afirmó, la jerarquía de los sujetos a los que rige la ley es muy amplia según lo prescribe el artículo 2º de la propia ley.

Debe destacarse que los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal, son excluidos del régimen de la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, y por lo tanto se encuentran en un estado de absoluta inseguridad jurídica desde la perspectiva laboral; por otra parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos obliga a los trabajadores de confianza por el hecho de ser servidores públicos, a pesar de que carecen de derechos laborales pueden ser sancionados por las penalidades administrativas de la ley de responsabilidades, por lo tanto la última de las leyes referidas no beneficia a los trabajadores estatales que se califican como de confianza, pero por la inobservancia de sus mandatos puede penalizarseles.

#### 14 ) Antecedentes legales en el ámbito internacional.

En diversas países encontramos en sus legislaciones disposiciones que hacen referencia a los trabajadores de confianza, pero plasmaremos los antecedentes que consideramos más importantes en relación con la esencia de nuestro ensayo, aunque en esas normas jurídicas no se dirijan a los trabajadores estatales sus preceptos; sin embargo, los antecedentes a mencionar influyeron en leyes de muchos países en las cuales se contempla esa institución del Derecho del Trabajo, y nuestro país no es la excepción.

El antecedente más importante y remoto a considerar es la "Convención de Washington", que correspondió a la 1ª conferencia general que

---

celebró la Organización Internacional del Trabajo, del 29 de octubre al 29 de noviembre de 1919, que se verificó precisamente en la ciudad de Washington, en la misma se trataron muy diversos temas sobre Derecho Laboral, entre los más destacados señalaremos el de establecer una jornada máxima de trabajo de 8 horas, el de laborar semanas de 48 horas, entre otros; en la conferencia de que hablamos se adoptaron diversos acuerdos para que los países miembros de la OIT los incorporaran en sus respectivas legislaciones.

Marcamos la convención de Washington como antecedente, porque las diversas disposiciones normativas que han regulado el ámbito de las relaciones laborales entre los Poderes Federales y sus trabajadores en nuestro país, han adoptado el mismo criterio de la referida convención, que consiste en excluir y quitar toda protección legal a los trabajadores de confianza, según lo hemos subrayado al estudiar cada una de las leyes respectivas; la referida exclusión, la convención de Washington la hace en los siguientes términos:

" Las disposiciones de la presente Convención, no son aplicables a las personas que ocupan un puesto de vigilancia o de dirección, o un puesto de confianza..."

La anterior transcripción corresponde al artículo 2º del proyecto de convenio de esa convención.

Encontramos un segundo antecedente en el extranjero, en la Ley de Bélgica del 14 de junio de 1921, la misma contempla la figura de los empleados de confianza, y no los denomina trabajadores como en nuestras legislaciones actuales, sin embargo, en esa ley también se establece una exclusión de la protección legal para los empleados de confianza, negándoles los derechos que otorga a otros trabajadores, lo importante es que es un antecedente más de la exclusión legal de que son objeto los multicitados trabajadores, también en otros sistemas jurídicos.

## C A P I T U L O I V

### LA INSEGURIDAD JURIDICA EN EL AMBITO LABORAL, DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.

- 1 ) Garantías laborales mínimas, otorgadas a los trabajadores incluidos en el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Nuestra Constitución Política, establece una clara y tajante división en lo relativo a las leyes que regulan el trabajo, haciéndolo a través de los apartados "A" y "B" del artículo 123; en su oportunidad se hizo referencia sobre algunos aspectos comprendidos en el primero de los apartados. Por otra parte, debemos enfatizar que la elaboración de nuestro modesto ensayo, se dirige principalmente a los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal, razón por la cual se ha dado mayor relevancia a los puntos vinculados a las relaciones jurídicas de trabajo reguladas por el Derecho Burocrático.

El sistema jurídico mexicano refleja una evidente complejidad, que emana principalmente de las clasificaciones y modificaciones caprichosas realizadas por los legisladores, lo que hacen obedeciendo al momento e intereses de los gobernantes, verbigracia, la bifurcación añadida al artículo 123 de nuestra Carta Magna, con motivo de la adición del apartado "B" a ese precepto, que como se analizó con antelación, el constituyente de Querétaro en 1917 no limitó los derechos otorgados por aquél artículo a algunos trabajadores, sino que se extendía a todos en igualdad de condiciones y derechos; para fundar nuestras aseraciones plasmaremos el primer párrafo del texto original del multicitado artículo:

" Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir las leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases

siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo."

De la interpretación de la última parte del párrafo transcrito se desprende que las bases que se establecían en el texto original del artículo 123, contemplaban "de una manera general todo contrato de trabajo", y por lo tanto aplicando el principio jurídico de "donde la ley no distingue, no se debe distinguir", se puede afirmar, que constitucionalmente no se establecía diferencia o desigualdad en la protección laboral para todos los trabajadores del país en general, situación no aplicable actualmente como consecuencia de la dicotomía de apartados existentes en el mismo artículo constitucional.

Ahora pasaremos al estudio de los derechos que se otorgan a los trabajadores que se rigen por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, para considerarlos y precisarlos con exactitud, y así podamos en su caso, proponer se otorguen a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, aquellos derechos de los cuales carecen, logrando así una igualdad legal con respecto a los trabajadores de base.

En primer término, encontramos las disposiciones que determinan las bases de la jornada diaria máxima de trabajo, en donde se establecen dos hipótesis, por una parte una jornada máxima de ocho horas para la jornada diurna, por otra parte, jornada máxima de siete horas en el caso de que sea nocturna; se complementan las anteriores disposiciones con la fijación de las que se consideran jornadas extraordinarias, siendo éstas las que excedan de las jornadas máximas, debiendo computarse aquéllas en horas denominadas extraordinarias también, las que deberán ser remuneradas con un ciento por ciento más de la fijada para el servicio ordinario, estableciéndose una limitante para que nunca el trabajo extraordinario exceda de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

Con las disposiciones anteriormente indicadas, se pretende principalmente proteger la integridad física de los trabajadores, evitando que realicen esfuerzos excesivos con jornadas muy prolongadas que causen cansancio, malestar y otros efectos colaterales; debemos mencionar que los derechos citados en el párrafo anterior se encuentran otorgados por la fracción I del apartado "B" del artículo 123 constitucional, considerándose por nuestra Carta Magna como bases que no pueden contravenirse, y las cuales se observaron por el legislador al incorporarlas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, inclusive ésta última sanciona con nulidad el incumplimiento a los mandatos constitucionales y legales, y lo hace de la siguiente manera:

" Artículo 14º.- Según condiciones nulas y no obligarán a los trabajadores, aun cuando las admitieren expresamente, las que estipulen:  
I - Una jornada mayor de la permitida por esta ley; "

Se desprende de la parte del artículo transcrita, que en el caso de que indebidamente se convengan jornadas de trabajo mayores a las permitidas, no existe mecanismo legal alguno para obligar a los trabajadores a cumplir ese pacto, pues resulta nulo por disposición expresa de la ley de la anterior.

Por otra parte, la fracción II del apartado "B" del artículo 123 constitucional, concede el derecho a los trabajadores estatales de que " Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro:", un idéntico precepto estableció el legislador en el artículo 27 de la ley burocrática.

En el contexto de la ley reglamentaria del apartado B" del artículo 123 constitucional, no existe precepto que sancione con nulidad en el caso de que se llegue a un acuerdo que vulnere el descanso semanal de los servidores públicos.

La Constitución Política otorga a los trabajadores estatales el derecho a vacaciones, según la fracción III del apartado "B" del artículo 123 constitucional, aquéllas nunca disminuirán de veinte días al año; en la ley reglamentaria del apartado constitucional referido se considera el derecho a las vacaciones de los trabajadores de la siguiente forma en el artículo 30º:

" Artículo 30º .- Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios disfrutarán de dos períodos anuales de vacaciones, de diez días laborales cada uno, en las fechas que se señalan al efecto; ...".

El anterior artículo, coincide con el mandato constitucional en lo que respecta al número de días de vacaciones para los trabajadores; sin embargo en la ley se establece la modalidad de dividir las vacaciones en dos períodos cada uno por diez días; en otro aspecto del mismo artículo de la ley, sin base constitucional alguna, condiciona las vacaciones de los trabajadores al hecho de que "tengan más de seis meses consecutivos de servicios", nuestra Carta Magna en su fracción III no condiciona el derecho a las vacaciones, sino para ésta, es necesario tan solo ser trabajador al servicio del Estado; a pesar de la condición marcada por la ley burocrática, resulta muy importante y fundamental el reconocimiento que hace al derecho a las vacaciones, con ello se puede exigir su cumplimiento ante el Órgano jurisdiccional competente.

En el apartado "B" del multicitado artículo 123 constitucional, encontramos varios derechos relacionados con el salario de los servidores públicos, se ubican los anteriores en las fracciones IV, V y VI del apartado antes invocado; debido a sus importantes consecuencias estudiaremos por separado cada una de las fracciones, haciéndolo a continuación:

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

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

El primer párrafo de la fracción IV, se encuentra reflejado en la ley burocrática en los artículos 33 y 34, variandose la redacción, pero en esencia poseen los mismos elementos del texto constitucional, esos derechos son dos principalmente, el primero dispone que en los presupuestos se contengan los salarios, y el segundo que los salarios no sufran disminución en tanto tenga vigencia el presupuesto de egresos de las dependencias correspondientes.

En cuanto al segundo párrafo de la fracción IV, también citado arriba, tiene como objetivo que la retribución de los servidores públicos no sea inferior al salario mínimo, que se paga a los trabajadores que se rigen por el apartado "A" del artículo 123 constitucional, evidentemente el contenido del segundo párrafo de la fracción IV es claro y resulta ser un mandato de rango constitucional, sin embargo ese derecho no se recoge en la ley burocrática a diferencia de los que hasta el momento se habían comentado y que si tenían su correlativo en la ley reglamentaria.

Otro de los derechos constitucionales otorgados por el apartado "B" del artículo 123, con respecto al salario es el de la fracción V, que textualmente dice:

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

El derecho constitucional de la igualdad en el salario para los trabajos iguales, se encuentra también plasmado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, precisamente en el artículo 33, el cual expresa:

" Artículo 33.- El sueldo o salario será uniforme para cada uno de los puestos consignados en el catálogo general de puestos del Gobierno Federal y se fijará en los tabuladores regionales, quedando comprendidos en los presupuestos de egresos respectivos."

Debe reconocerse que la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, establece la igualdad de los sueldos o salarios para cada puesto, con respecto a la fracción V constitucional que citamos anteriormente la ley burocrática no expresa nada respecto a que exista alguna diferencia en los salarios por razón del sexo de los trabajadores, por lo tanto, debe interpretarse según la redacción de la ley, que la igualdad de salarios son para los puestos independientemente del sexo del servidor público que los ocupe.

La última de las fracciones del apartado "B" del artículo 123 constitucional que otorga derechos con respecto al salario es la VI, que textualmente determina:

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

El anterior precepto permite la afectación al salario de los servidores públicos, con la condición de que se encuentren previstas en la ley, el contenido constitucional antes citado difiere sustancialmente de lo que establece la fracción VIII del apartado "A" del propio artículo 123 constitucional, porque ésta no permite la afectación al salario mínimo según la siguiente cita que efectuamos:

" VIII.- El salario mínimo quedará exemptado de embargo, compensación o descuento."

La ley burocrática siguiendo las bases definidas por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, reglamenta en los siguientes términos la fracción VI:

" Artículo 389.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores cuando se trate:  
I - De deudas contraídas con el Estado, por concepto de anticipos de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobados;  
II - Del cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y de

cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiese manifestado previamente, de una manera expresa, su conformidad;

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

IV - De los descuentos ordenados por autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fueren exigidos al trabajador;

V - De cubrir obligaciones a cargo de trabajador, en las que haya consentido, derivadas de la adquisición o del uso de habitaciones legalmente consideradas como heras, siempre que la afectación se haga mediante fideicomiso en institución nacional de crédito autorizada al efecto, y

VI - Del pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del fondo de la vivienda destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casa habitación o el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 20 % del salario.

El monto total de los descuentos no podrá exceder del treinta por ciento del importe del salario total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI de este artículo."

Consideramos que no existe contradicción entre lo establecido en la Constitución y la ley burocrática, ya que la primera permite la afectación salarial cuando se establezca en las leyes, y precisamente es lo que hace la segunda en su artículo 38<sup>a</sup> ya transcrito, pero si existe diferencia entre el apartado "A" y el "B" en éste aspecto de afectación al salario de los trabajadores que se regulan por cada apartado constitucional.

En cuanto a otro tipo de derechos para los servidores públicos, las fracciones VII y VIII del apartado "B" del artículo 123 constitucional, tutelan los aspectos relativos a designación, ascensos, capacitación y escalafón; en primer término transcribiremos literalmente las fracciones constitucionales invocadas, para posteriormente realizar algunos comentarios al respecto desde el punto de vista de nuestro ensayo:

" 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;

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

El texto constitucional, pretende que los cargos sean ocupados por las personas con mayor capacidad, que objetivamente acrediten sus aptitudes y conocimientos, pero además nuestra propia Carta Magna ordena que sean organizados "sistemas" con el objeto de "apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes", y de esa manera se hagan las designaciones adecuadamente.

La última parte de la fracción VII, inclusive habla de las escuelas de Administración Pública, las cuales deberán ser organizadas por el propio Estado, evidentemente existe una estrecha relación entre las referidas escuelas y la formación académica con las correspondientes aptitudes y conocimientos, y así se realicen con bases establecidas la designación del personal mejor capacitado.

La fracción VIII del apartado "B" del artículo 123 constitucional otorga el derecho de escalafón a los trabajadores, para conocer la aplicación en nuestro Derecho Burocrático, se hace necesario el citar la acepción legal que establece el artículo 47 de la ley de la materia en los siguientes enunciados:

" Artículo 47º.- Se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas."

Al relacionar la anterior definición con la fracción constitucional en estudio, debemos considerar dos aspectos perincipales; el primero de ellos, consistente en que la propia ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional establece unicamente las bases generales del escalafón, ya que cada una de las dependencias lo organizará en particular; el segundo aspecto, contempla el significado y alcance jurídico del escalafón, como proceso necesario establecido formalmente que se debe observar para realizar los ascensos y permutas de los trabajadores de base, ya que finalmente los de confianza están expulsados del ámbito de la propia ley, y por lo tanto, también esas disposiciones les son inaplicables.

La regulación y cumplimiento de los derechos contenidos en las fracciones VII y VIII citadas con antelación, se encuentra precisamente en el capítulo tercero intitulado "Del Escalafón", que se desarrolla en los artículos del 47 al 66 de la ley burocrática, que entre otros habla de la antigüedad, aptitudes, conocimientos de los trabajadores.

Pasaremos ahora al estudio de la fracción IX del apartado "B" del artículo 123 constitucional, en ella se concede como derecho principal el que la doctrina jurídica denomina "Derecho a la estabilidad en el empleo", que según criterio generalmente aceptado consiste en:

" derecho laboral, derecho que se reconoce al trabajador de continuar en su empleo, hasta cuando quiere y puede hacerlo. La estabilidad constituye una característica del empleo público en los países en que existe el estado de derecho. En tales ordenamientos queda excluido todo poder discrecional de los funcionarios, ya que la voluntad del Estado se manifiesta exclusivamente mediante la ley. El funcionario de jerarquía superior no puede disponer la cesantía del personal dependiente, sino en los casos expresamente previstos por la ley." ( 76 )

---

( 76 ) - DICCIONARIO JURIDICO ABELEDO-PERROT, T. II, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1966, p. 75.

La definición apuntada del Derecho a la estabilidad en el empleo, coincide sustancialmente con lo ordenado por la fracción IX en su primer párrafo, que ahora nos encontramos comentando, para confirmar nuestra posición plasmaremos textualmente la parte conducente que mencionamos:

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

Según lo fundamentado anteriormente, nuestra Carta Magna, protege la estabilidad en el empleo de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal; la misma fracción IX, amplía su protección a la estabilidad laboral en su segundo párrafo, haciéndolo de la siguiente manera:

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

La estabilidad en el empleo de los trabajadores de base al servicio del Estado, son los únicos con ese derecho, la reglamentación al correspondiente texto de nuestra Ley Suprema, se contiene principalmente en los artículos 45 y 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los cuales señalaremos algunos aspectos.

En el artículo 45 de la ley burocrática, se contemplan las hipótesis legales que la propia ley considera "causas de suspensión temporal" de los efectos del nombramiento, y que por ningún motivo debe confundirse con el cese, ya que inclusive el mismo precepto así lo establece, por lo anterior se hace necesario el citar ese artículo:

" Artículo 45.- La suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa el cese del mismo.  
Son causas de suspensión temporal:

I - Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él, y

II - La prisión preventiva del trabajador, seguida por sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose del arresto del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese."

La ley burocrática, distingue ampliamente y de forma expresa entre las causas que dan lugar a la suspensión temporal de los nombramientos siendo precisamente las del artículo anterior, y las causas por las cuales los trabajadores de base pueden ser cesados justificadamente, encontrándose estas últimas en el artículo 46 de la misma ley; al presentarse el cese con causa legal, el nombramiento correspondiente dejará de surtir efectos sin responsabilidad para el titular de la dependencia respectiva.

Debemos señalar que efectivamente el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cumple con el mandato constitucional respecto de la estabilidad en el empleo, sin embargo no debemos olvidar, que aquella ley se aplica exclusivamente a los trabajadores que ella misma denomina de base, por lo que únicamente estos tienen ese derecho; a mayor abundamiento, la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, de manera limitativa y expresa, determina las causas consideradas justificadas para cesar a un trabajador de base, fuera de esas hipótesis del artículo 46 se considera un cese sin causa legal.

Finalmente, con respecto al contenido del artículo 46 de la ley burocrática, comentaremos que los trabajadores que se rigen por esa ley, se encuentran protegidos por la estabilidad laboral, ya que fuera de las cuatro primeras fracciones, el resto de las causas justificadas del cese requieren necesariamente que sean resueltas previamente por el Tribunal Federal de Conciliación Y Arbitraje, para fundar nuestra afirmación citaremos la parte conducente del precepto en cuestión:

" Artículo 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:  
I - .....  
V - Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:  
.....".

Hasta el momento, hemos analizado aspectos de lo que los estudiosos de la materia denominan derechos individuales laborales, sin embargo, tanto nuestra Carta Magna en su apartado "B" del artículo 123 constitucional, como la ley reglamentaria del mismo, contienen aspectos de derechos colectivos laborales; según el eminente maestro Mario de la Cueva, conforman los derechos colectivos del trabajo los siguientes:

" ... la libertad de coalición, la libertad y el derecho sindicales, la libertad de negociación y contratación colectivos y el derecho de huelga,...". ( 77 )

De manera específica el apartado "B" del artículo 123 de nuestra Ley Suprema, consagra en su fracción X disposiciones estrechamente vinculadas a los derechos colectivos de los trabajadores al servicio del Estado, así también la fracción XII otorga competencia al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver las controversias de esa misma categoría legal.

---

( 77 ) - CUEVA, Mario de la: El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Bl. Porrua, 4ª ed., México, 1977, p. 454.

En principio plasmaremos a continuación de manera textual, la referida fracción X del apartado "B" del multicitado artículo 123 constitucional.

"X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses. 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;".

En la primera parte de la fracción transcrita, según la doctrina, se interpreta que la Constitución otorga el derecho a formar sindicato a los servidores públicos, la anterior afirmación se sustenta en virtud de que el sindicato se concibe por nuestra Ley Federal del Trabajo en los siguientes términos:

"Artículo 356A.- Sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.".

En situación particular que nos ocupa, los sindicatos de los burocratas se formarían para la defensa de sus intereses, siendo reconocido constitucionalmente ese derecho de sindicalización para los trabajadores que están al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal.

A continuación se hará referencia a los aspectos relacionados con los sindicatos y los servidores públicos, desde la perspectiva de la ley burocrática, sin descuidar las implicaciones constitucionales.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado restringe la democracia sindical, ya que permite una única opción para los trabajadores de cada dependencia, restringiendo la pluralidad de sindicatos que pretendieran desde diversos planos el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses de los burocratas, la referida restricción se redacta por el legislador en los siguientes enunciados:

---

" Artículo 69.- En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurran varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario."

También relacionado con la organización colectiva de los trabajadores de base al servicio del Estado, debemos apuntar con respecto a la libertad de sindicalización dos aspectos que deben destacarse, el primero consiste en el derecho de los trabajadores de base al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal para afiliarse y formar parte del sindicato único de cada una de las dependencias; el segundo de los aspectos, se manifiesta en que los trabajadores una vez que soliciten y obtengan su ingreso al sindicato correspondiente, sólo podrán dejar de pertenecer a esa organización cuando sean expulsados; ambas situaciones consideradas anteriormente se sustentan en el texto del artículo 69 de la ley burocrática, que a continuación se transcribe:

" Artículo 69.- Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados."

Consideramos que la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional regula demasiado los aspectos internos de la organización sindical de los servidores públicos, muestra reflejo fiel de la excesiva intervención legal son los perfiles citados anteriormente, así como los que comentaremos en los párrafos siguientes,

Un precepto que no encuentra analogía en las disposiciones del apartado "A" del artículo 123 constitucional, al igual que los ya referidos, es el que prohíbe expresamente la reelección dentro de los sindicatos, que evidentemente también restringe considerablemente la libertad de organización interna de los propios sindicatos, esa prohibición a la letra dice:

---

" Artículo 759.- Queda prohibido todo acto de reelección dentro de los sindicatos."

Una limitante más dentro del Derecho Colectivo de los burócratas consiste en que los sindicatos únicos de cada dependencia, sólo pueden adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, ya que es la única Central reconocida por el Estado, según lo determina el artículo 78 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Con todos los aspectos criticados se hace evidente e indudable lo maniatado y restringido que está el movimiento sindical de los trabajadores estatales, con absoluto control para no causarle problemas al Estado.

Finalmente, consideramos que conforme a la regulación de la Ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, la clase trabajadora que labora para el Estado, no puede manifestar con facilidad oposición a las decisiones gubernamentales, no siendo los sindicatos de las dependencias auténticos mecanismos de lucha para el mejoramiento y defensa de los intereses de sus asociados, en todo caso la realidad es que son un control para la manipulación de ese sector social.

Pasando ahora a la segunda parte de la fracción X del apartado "B" del artículo 123 de nuestra Carta Magna, consagra el derecho a una de las instituciones fundamentales del Derecho del Trabajo, denominada técnicamente huelga.

La fracción aludida en el párrafo que nos antecede, en el texto constitucional expresamente dispone:

" X - .....Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra:".

El mandato de nuestra Ley Suprema, al interpretarlo nos remite a la ley burocrática, en ésta, se establecen una serie de lineamientos y

---

requisitos que regulan diversos aspectos del derecho de huelga, los preceptos relativos se contienen en los capítulos III y IV del título cuarto, es decir del artículo 92 al 109 del cuerpo legal referido.

Ampliaremos lo relativo al derecho de huelga, circunscribiéndonos al análisis de algunos criterios doctrinales, así como la perspectiva constitucional.

En cuanto a la acepción jurídica de huelga, nos permitimos apuntar la que el ilustre jurista argentino Mario R. Tissenbaum aporta, siendo en los siguientes términos:

" Es la suspensión colectiva del trabajo, con carácter temporal, concertada por la organización gremial, para secundar la reclamación planteada ante los empleadores y con el objeto de obtener el reconocimiento de sus gestiones profesionales.". ( 78 )

Además, el mismo tratadista sudamericano, amplía sus ideas con respecto al objetivo y la finalidad de la huelga con las siguientes frases:

" Y esta finalidad u objetivo, debe tender al reconocimiento de las reclamaciones de índole profesional. Lo que puede obtenerse por las gestiones normales o procedimientos comunes, se procura obtener por la gravitación que origina la huelga como recurso extranormal al provocar la paralización del trabajo, gravitación que se va haciendo más instensa a medida que la paralización del trabajo se va dilatando ya sea en el tiempo o en la extensión de las actividades.". ( 79 )

Al ponderar el contenido esencial de los anteriores enunciados teóricos, con relación directa a lo establecido por la segunda parte de la fracción X del apartado "B" del artículo 123 constitucional, nos permitiremos afirmar, que evidentemente destaca una discrepancia abismal entre ambas perspectivas, la cual se sustenta en las razones que a continuación consideraremos:

Desde un punto de vista propio, nos inclinamos por conceptualizar

---

( 78 ) - DICCIONARIO JURIDICO DEL DR. GONZALO FERNANDEZ DE LEON, T. III, Ed. Contabilidad Moderna, Buenos Aires, 1972, p. 173

( 79 ) - Op. Cit. p. 174.

el derecho de huelga como una institución o recurso legal, que tiene la finalidad de obtener el mejoramiento de las condiciones de trabajo, así como la eficacia plena de los derechos de los trabajadores, realizándose a través de la paralización misma de las actividades laborales; en contraposición a lo antes mencionado, nuestra Carta Magna en la parte que analizamos, desvirtua la naturaleza intrínseca del derecho de huelga, ya que aunque lo reconoce formalmente, lo limita tajantemente al sólo ser procedente ejercitarlo por los servidores públicos, cuando se cumpla la hipótesis que determina textualmente: " se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo ---123 constitucional--- les consagra; ".

A mayor abundamiento, en estricto sentido desde el punto de vista constitucional, el derecho de huelga debe darse cuando se cumplan los requisitos de la ley burocrática, establecidos principalmente en los artículos 94 y 99, así también, deben actualizarse los supuestos necesarios de la norma constitucional, es decir el quebrantamiento, incumplimiento o inobservancia de manera extensiva, sin excepción alguna, de todos y cada uno de los derechos de rango constitucional otorgados a los burócratas; y que esas violaciones jurídicas sean constantemente y reiteradamente.

Finalmente, debemos señalar que aunque jurídicamente existe la posibilidad de que se ejercite el derecho de huelga, por estar contemplado en la propia Constitución, sin embargo materialmente es improbable que se presente, vasta para lo anterior observar la Historia posterior a la adición del apartado "B" del artículo 123 constitucional; y aún en el caso de que se diera la huelga, diferiría de los parámetros técnicos que sostiene la doctrina que citamos con antelación.

Consideramos para estudiar los aspectos de la seguridad social para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal, hacerlo conjuntamente al analizar en este mismo capítulo la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, y así lograr una mejor exposición de las ideas respectivas, lo anterior porque existe una gran relación y correspondencia mutua.

---

Como juristas, resulta siempre importante, necesario e interesante el conocer fudadamente lo relativo a la jurisdicción competente para resolver las controversias entre los diversos sujetos de derecho, es por ello que nuestro ensayo no puede omitir ese campo. Es precisamente en la fracción XII del apartado "B" del artículo 123 constitucional, donde se precisa, que los conflictos del ámbito individual, colectivo o intersindical serán sometidos a la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, órgano con plena facultad para resolver.

Debemos señalar la existencia de una excepción respecto a la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, contemplándose aquélla en el segundo párrafo de la referida fracción XII del mandato constitucional multireferido; se establece una competencia diversa para los conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus servidores; con el objeto de apreciar con mayor claridad la dicotomía jurisdiccional expresada antes, se hace indispensable efectuar la cita textual del texto constitucional cuestionado.

" XII - Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo previsto en la ley reglamentaria. Los conflictos entre Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;".

De lo anterior se desprenden varias perspectivas, en principio debemos destacar a la luz del constitucionalismo, que la última parte de la fracción en cita, a diferencia de la fracciones que le anteceden en el mismo apartado consrtitucional, habla de servidores y no de trabajadores; sin embargo, según se precisó oportunamente, dentro de los servidores públicos se encuentran entre otros, los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, lo anterior en concordancia con nuestra Carta Magna; por lo tanto, haciendo una interpretación global se puede sostener que, todos los miembros del Poder Judicial Federal tienen el derecho para

---

concurrir ante el Pleno de nuestro más alto Tribunal Federal, quien debe resolver conforme a derecho sus conflictos.

Debemos concluir subrayando la existencia de dos Órganos facultados para resolver los conflictos de los servidores públicos que laboran para los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal, aunque claro está, cada uno tiene un ámbito de competencia; de conformidad con nuestra Constitución política federal, el Tribunal que dictará los fallos en las controversias laborales entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y sus trabajadores será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que se reglamenta en la ley burocrática en el Título séptimo, correspondiente a los artículos del 118 al 147; por otra parte, los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, concurrirán para solicitar la solución a sus conflictos laborales, en primer término ante la Comisión Substanciadora, encargada precisamente de substanciar los expedientes y de emitir un dictámen, que luego pasará al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que dicte la Sentencia respectiva. La integración y lineamientos principales de la Comisión Substanciadora se regulan también en la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, conteniéndose en los artículos del 152 al 161; creemos elemental el aclarar su constitución, por lo que transcribiremos el artículo 154, que ordena:

" Artículo 154.- La Comisión Substanciadora se integrará con un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrado por el Pleno, otro que nombrará el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, y un tercero, ajeno a uno y otro, designado de común acuerdo por los mismos. Las resoluciones de la comisión se dictarán por mayoría de votos."

Para concluir con relación a los conflictos laborales de los servidores del Poder Judicial Federal, indicaremos la formación del Pleno de

---

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se integra según el artículo 3º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por los ministros numerarios, que son 21, pero basta con la presencia de 15 de los miembros para que pueda funcionar.

Corresponde ahora el análisis de la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 constitucional, la misma establece:

" 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; "

En el primer párrafo del mandato se determina que los miembros de la secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y el personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores que labore en el servicio exterior, se les aplicarán disposiciones jurídicas diversas de las que rigen a los demás servidores públicos, aquéllos tendrán sus propias leyes que rijan los ámbitos singulares de sus respectivas actividades, evidentemente los derechos y obligaciones variará, dependiendo la legislación aplicable a cada burócrata. Debemos también señalar, que los miembros de los cuerpos de seguridad pública, conforme a la primera parte de la fracción XIII, estarán sujetos a sus propias leyes, con sus correspondientes consecuencias.

Por lo que corresponde al segundo párrafo de la fracción constitucional transcrita, comentaremos que allí sólo se considera a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, y no como en el primer párrafo de la misma fracción a todos los marinos y militares sin distinguir si están en el activo o no; La segunda parte de la fracción XIII expresamente nos remite a los derechos que en cuanto a seguridad social otorga la fracción XI del mismo apartado constitucional, pero en específico

al inciso f), que otorga las siguientes bases de seguridad social, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, sistema de financiamiento para que se les otorgue crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Debemos reiterar que las fracciones que se contemplan dentro del apartado "B" del artículo 123 constitucional, constituyen las bases mínimas que no debe contravenir el Congreso de la Unión al expedir las diversas leyes que regulen las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, razón constitucional por la que la fracción XIII en su segundo párrafo se convierte en una repetición, ya que de antemano se otorgan en la fracción XI del propio apartado "B"; la diferencia esencial radica en que la parte final de la fracción XIII determina que las prestaciones de seguridad social, ya referidas con antelación, serán por conducto del organismo encargado de la seguridad social en el ámbito de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Por lo tanto, la fracción que cuestionamos, indica la creación de una legislación específica, diferente de la que rige a los demás servidores públicos, así también se precisa la creación de un órgano de seguridad social, diverso del que tutela a los demás trabajadores estatales.

La última de las fracciones que analizaremos en el presente inciso es la XIII bis, la que formalmente expresa:

" XIII bis - Las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario medianamente regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado."

De la anterior fracción podemos interpretar que el constituyente consideró necesario hacer expresa la mención que coloque a los trabajadores que laboran para las entidades que integran el sistema bancario

---

mexicano, dentro del apartado "B" del artículo 123 constitucional, y por lo mismo deben estar protegidos por las bases constitucionales mínimas del propio apartado "B"; aunque debemos aclarar perfectamente, que no todas las entidades que fomen parte del sistema bancario regirán sus relaciones laborales por el multireferido apartado, sino exclusivamente aquellas entidades que son parte de la administración pública federal.

2 ) Exclusión del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los trabajadores de confianza.

Es una realidad jurídica, no una ficción o especulación, se contempla expresamente como afirmación categórica en nuestro Derecho Positivo Mexicano, se fundamenta en el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La denominación del presente inciso, consideramos no requiere cuestionamiento en contrario, ni tampoco es posible someter a discusión que pretenda desvirtuar ese hecho; nuestra labor como juristas debe consistir en precisar correctamente los alcances y consecuencias jurídicas que resultan del fenómeno legal tan grave y al que muy poca importancia y difusión se le otorga en todos los ámbitos sociales, descuidado incluso por los juristas, legisladores y los propios trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión y gobierno del Distrito Federal, que son los directamente afectados por el precepto, el que textualmente dispone:

" Artículo 8º.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de la secretaría de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos

penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios."

Debemos señalar en principio, que el contenido del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no es una innovación dentro de nuestro sistema jurídico, como tampoco lo es la ley que lo contiene; según lo puntualizamos en su momento en el tercer capítulo de nuestro ensayo, las diversas legislaciones que han regulado las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus servidores, no han variado sustancialmente la exclusión legal de los trabajadores de confianza, sino simplemente se ha estado modificando la redacción correspondiente.

El actual artículo 8º de la ley burocrática, tiene antecedentes análogos en diversas leyes abrogadas, que han regido ese mismo ámbito, mencionaremos los preceptos referidos, el primero es el artículo 5º del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 5 de Diciembre de 1938, el segundo, el artículo 5º del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 17 de Abril de 1941; la marginación jurídica de que son objeto los trabajadores de confianza al servicio del Estado, no es exclusiva de la ley vigente, sino según los artículos invocados y otros más, ha sido una realidad en nuestro sistema legal desde hace más de medio siglo, ya que todas las disposiciones normativas que han regido la materia han coincidido en ese aspecto.

Para obtener una amplia y completa interpretación que refleje fielmente el alcance del artículo 8º de la ley burocrática, para lo que se hace necesario estudiar algunos de los conceptos que integran el precepto, y a continuación lo hacemos.

El punto de partida es el vocablo excluir, su acepción es:

" Excluir - ( Del lat. excludere ) tr. echar a una persona o cosa fuera de un lugar que ocupaba.

Descartar, rechazar o negar la posibilidad de alguna cosa." ( 80 )

---

( 80 ) - DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, T. I, Ed. Real Academia Española, Madrid, 20 ª ed., 1984, p. 617.

Según emana del propio significado de la palabra, al determinar la ley burocrática la exclusión de los trabajadores de confianza, el artículo mencionado, los está echando, rechazando, descartando o negando la posibilidad de estar protegidos por los derechos otorgados por la Ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, a pesar de que el legislador pretendió cubrir y suavizar el impacto, utilizando precisamente el término excluir.

Para continuar nuestro estudio, plasmaremos el alcance gramatical de lo que es un régimen, con relación a lo que señala el artículo 8º que estamos analizando.

" Régimen - Forma de gobierno de un Estado.

Sistema impuesto en cualquier organización, desde el Estado hasta cualquier tipo de empresa, sociedad o asociación privada." ( 81 )

Con base en las anteriores citas, debemos considerar que el alcance de la hipótesis del artículo 8º de la ley burocrática, es que, los trabajadores de confianza quedan descartados y rechazados del sistema que organiza la ley que contiene al referido artículo.

Es indudable, que la exclusión de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, del régimen de la ley que regula las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, Gobierno del Distrito Federal y sus servidores, produce amplias y muy complejas consecuencias.

Teniendo como base los anteriores razonamientos, la denominación actual de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, resulta inadecuada, porque en realidad sólo es aplicable a los trabajadores de base, y aunque la propia ley reconoce y ubica a los trabajadores de confianza, esa situación no se hace realidad al colocar en un mismo plano legal a ambos grupos de trabajadores, sino que por el contrario, ella misma es la fuente de la inseguridad jurídica de los que califica trabajadores de confianza.

Para hacer más objetivas las consecuencias jurídicas, que

---

( 81 ) - DICCIONARIO JURIDICO ABELEDO-PERROT, T. III, El Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1966, p. 267.

produce la expulsión de los trabajadores de confianza al servicio del Estado del régimen de la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, enlistaremos los derechos de los que carecen éstos, porque hay que subrayar, que a pesar de que inconstitucionalmente nuestros diversos órganos jurisdiccionales y nefastas autoridades, pretenden otorgarles como únicos derechos los que menciona la fracción XIV del multicitado apartado "B", lo legalmente correcto es que deben ser titulares de todas las bases mínimas que consideró el constituyente.

Derechos inaplicables a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, como consecuencia de la exclusión legal de que son objeto esos servidores, en desigualdad con respecto a los trabajadores de base:

- 1 - La irrenunciabilidad de los derechos contenidos en la ley burocrática, derecho que expresamente otorga aquélla en su artículo 10º, y por la razón de no ser aplicable ese régimen sólo resultan irrenunciables los del apartado "B" del artículo 123 constitucional.
- 2 - La inaplicación supletoriamente de la Ley Federal del Trabajo y demás disposiciones complementarias, en virtud de que ese derecho lo concede el artículo 11º de la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 y por lo tanto, los trabajadores de confianza éste precepto no pueden invocarlo en su beneficio.
- 3 - Se les niega la plena capacidad de ejercicio para los efectos laborales, ya que ese derecho se les otorga a los trabajadores de base por el artículo 13 de la ley burocrática.
- 4 - El obtener la declaración de nulidad de aquellas condiciones de trabajo contrarias exclusivamente a la ley burocrática, derecho que tutela a los trabajadores de base en el artículo 14 de la ley mencionada.
- 5 - El que sólo sean trasladados a otra población, cuando se presente alguna de las causas que determina la propia ley

- burocrática, derecho otorgado por ésta en su artículo 16.
- 6 - El derecho a la jornada mixta de trabajo, y que ésta, tenga duración máxima de siete horas y media, lo anterior se establece en el artículo 24 de la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional.
  - 7 - Conforme a nuestra Constitución política, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, Gobierno del Distrito Federal, sólo tienen derecho a descansar los días de descanso semanal y en sus vacaciones, ya que la legislación burocrática, en su artículo 29, determina otros días de descanso obligatorio pero, éstos emanan de otras legislaciones diversas.
  - 8 - Uno de los derechos más importantes que no tienen los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal, es el de la estabilidad en su empleo, ejemplo contundente e irrefutable, que permite acreditar la inaplicabilidad de los derechos otorgados por la ley burocrática a aquéllos trabajadores, porque, en caso contrario gozarían del derecho del artículo 46 de la misma ley, que establece que el cese de los trabajadores, sólo sea por causa justificada.
  - 9 - Los trabajadores de confianza al servicio del Estado, les son negados todos los derechos relacionados con el aspecto de los sindicatos, verbigracia, no pueden pertenecer al Sindicato único de la dependencia correspondiente, de conformidad con los artículos 67, 68 y 70 de la ley burocrática; así mismo, tampoco podrán tener intervención con respecto a la fijación de las Condiciones Generales del Trabajo por conducto del Sindicato, lo anterior con fundamento en los artículos 87 y 88 de la misma ley.

Con el objeto de fundamentar nuestras afirmaciones, con respecto a las graves consecuencias jurídicas en el ámbito laboral, de los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal, con motivo de su exclusión de la ley de la materia, a continuación nos permitimos hacer cita de un fragmento de un laudo emitido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, mismo que sintetiza claramente el fenómeno legal en cuestión.

" Empleado de Confianza. ( Art. 5º ) Si la calidad de empleado de confianza no acarrea consigo la incompetencia de este Tribunal, se lleva implícita la consideración de que siendo empleado de confianza un trabajador, está al margen de los derechos y prerrogativas que el Estatuto otorga a todos los empleados de base. ( laudo: Exp. Nº 425/61. Pablo Castillo Cervera Vs. Secretario de Gobernación. )." ( 82 )

Las consecuencias de la inseguridad jurídica-laboral de los multireferidos trabajadores de confianza estatales, se sufren cotidianamente, afectando a los propios servidores públicos, sus familiares y finalmente a nuestra sociedad, ya que el síntoma de inconformidad se refleja en todos los ámbitos de la vida nacional.

La problemática por nosotros precisada, debe resolverse en beneficio del bien común, y para lo anterior, se hace necesario dejar a un lado los intereses políticos, extra-laborales, que han permitido a la clase gobernante del país durante más de medio siglo, realizar ese atentado contra los trabajadores de confianza al servicio del Estado; al efectuar una feliz solución, se concluiría con la anacrónica y absurda manipulación, que ejercen los titulares de las dependencias a que se refiere la ley burocrática, que se convierten en auténticos déspotas que se aprovechan de la desprotección legal de sus subordinados, a los que la ley de la materia expulsó de su régimen.

Es nuestro deber como juristas, el subrayar que la inseguridad jurídica de los servidores públicos, calificados como de confianza, tiene su fuente primigenia en una inobservancia por parte del Congreso de la Unión, en virtud de que con respecto a los mencionados trabajadores, no cumple con el

---

( 82 ) - TRUJANA, Urbina Alberto y otro: Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Ed. Porrúa, 27ª ed., México, 1990, p.608.

tenor de los mandatos que establece el artículo 123 constitucional, que en las partes conducentes determina:

" Artículo 123- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.  
El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

.....

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

Las afirmaciones que sostenemos se fundan en la anterior cita constitucional, principalmente se desprenden las siguientes aspectos. En primera instancia debe señalarse, que nuestra Ley Suprema en ninguna parte establece que los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal puedan ser excluidos de las legislaciones correspondientes; en segundo lugar, el artículo 123 constitucional de manera expresa ordena que las bases mínimas no se contravengan en las leyes que rijan esa materia, debiendo enfatizar que el texto constitucional habla del término trabajadores en general, todos ellos tienen derecho a gozar de las bases mínimas; en tercer lugar, debe subrayarse que la exclusión de los trabajadores de confianza del régimen de la ley burocrática, hace que no se cumpla el primer párrafo del artículo 123 constitucional, porque a éstos, no se organiza su trabajo conforme a la ley, pues ya hemos comentado que están fuera de ella.

Los anteriores razonamientos nos permiten considerar validamente, que el Congreso de la Unión al expedir la actual ley burocrática con la exclusión de los trabajadores de confianza, lo hizo en contravención a nuestra Constitución Política, y como juristas debemos pugnar por el pleno respeto y observancia de nuestra Carta Fundamental, debiendo prevalecer por encima de cualquier otro interés.

3 ) Inestabilidad en el empleo, de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Para contemplar la magnitud de los efectos de la inestabilidad laboral, en principio determinaremos lo que es la estabilidad, ya que aquél es un término que niega las prerrogativas que otorga ésta; técnicamente se considera que estabilidad en el empleo es:

" Un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación que hagan imposible su continuación." ( 83 )

Como acertadamente lo precisa la anterior definición, es un principio jurídico que se ha incorporado al Derecho del Trabajo, principalmente con el objeto de anular el derecho a la rescisión por parte del patrón de una manera caprichosa; al reconocerse por las normas jurídicas la estabilidad en el empleo, el patrón sólo podrá poner fin a la relación de trabajo cuando se encuentre en alguna de las hipótesis que determine la ley.

En nuestro sistema jurídico, en el campo del Derecho Burocrático, la estabilidad laboral se otorga exclusivamente a los trabajadores de base, aunque de manera relativa, ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado permite el cese de esos trabajadores, pero con justa causa según lo establecen los artículos 6º y 46º.

A mayor abundamiento, la ley burocrática establece precisamente en el artículo 46º las causas por las cuales un trabajador de base puede ser cesado justificadamente; en tanto que los trabajadores de confianza por su desprotección legal, carecen de cualquier tipo de estabilidad en el trabajo.

Nuestro Derecho Positivo, se contraponen a los principios universalmente aceptados en el campo del Derecho Burocrático, para conocer los criterios de la doctrina al respecto, se hace necesario plasmar las

---

( 83 ) - DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, T. D - H, 2ª ed.,  
El Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987, p. 1314.

frases del Doctor Mario L. Daveali, que atinadamente conjunta los rasgos fundamentales, de la estabilidad laboral de todos los empleados públicos, ya que en otros sistemas jurídicos no se niega ese derecho a ningún servidor público, el mencionado tratadista afirma:

" La Estabilidad en sentido propio constituye una característica del empleo público en los países en los que existe el Estado de derecho. En tales ordenamientos queda excluido todo poder discrecional de los funcionarios, ya que la voluntad del Estado se manifiesta exclusivamente mediante la ley.

El funcionario de jerarquía superior no puede disponer la cesantía del personal dependiente, sino en los casos expresamente previstos por la ley. Esta a su vez, se preocupa para garantizar la continuidad de los servicios y de las funciones de sus agentes, por considerarla un factor de su eficacia.

En esos países el empleado o funcionario que ha conseguido un empleo, tiene pues el derecho a continuar en el mismo hasta cuando haya logrado la edad para acogerse a la jubilación; salvo el caso de invalidez o de haber incurrido en alguna infracción que lo inhabilite, según la ley, para continuar en el empleo. Queda así excluida totalmente la facultad de resolución ad nutum, por parte de los funcionarios que representan al Estado." ( 84 )

La elaboración de nuestro ensayo se dirige principalmente a marcar los diversos aspectos y consecuencias vinculados a la inseguridad jurídica de los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes Federales y Gobierno del Distrito Federal; como se ha indicado en diversas secciones de esta obra, esa categoría está en estrecha relación con la ley burocrática, porque de ella se desprende su designación, el anterior criterio lo sostiene nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo al criterio emitido en la siguiente Resolución jurisprudencial que a continuación citamos:

---

( 84 ) - DAVEALI, Mario L. en:  
ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, T. X, Ed. Omeba, Buenos Aires, 1969.  
p. 790.

" TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, ESTE CARACTER DERIVA DE LA LEY. La calidad de Confianza de un puesto no la da la designación que sobre el particular se haga en el nombramiento respectivo, sino que depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente como de confianza por el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado." ( 85 )

A lo largo del presente ensayo ha quedado precisada claramente, la dicotomía existente entre los trabajadores al servicio de los Poderes Federales y Gobierno del Distrito Federal; ahora es el momento de subrayar nula protección de los trabajadores de confianza en el aspecto de la inamovilidad, ésta última consiste esencialmente en que el trabajador no sea cesado, sino exclusivamente cuando exista alguna de las causas justificadas que establece la ley de la materia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que el derecho de inamovilidad es exclusivo de los trabajadores de base al servicio del Estado; en la siguiente Tesis del Tribunal mencionado, se refleja el criterio referido:

" TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE BASE. DERECHOS DE INAMOVILIDAD Y NO SER MOVILIZADOS. DIFERENCIAS. No debe confundirse el derecho que los empleados de base tienen a ser inamovibles con el que tienen a no ser movilizados, porque mientras que el primero consiste en que no pueden ser separados de su empleo sino por las causas específicas que señala el artículo 46 del propio ordenamiento, el segundo se traduce en el derecho a permanecer en el lugar de la adscripción señalado en sus nombramientos; por lo que si a un trabajador de base se le cambia de adscripción, con ello no puede estimarse lesionado su derecho de inamovilidad, puesto que no se deja sin efectos su nombramiento." ( 86 )

Los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal, dentro de nuestro Estado de Derecho no tienen derecho que proteja y asegure su estabilidad laboral, son totalmente vulnerables, en virtud de que la ley burocrática los expulsa de su

---

( 85 ) - Semanario Judicial de la Federación, 7ª Época, Vol. 46, Quinta parte, p. 59.

< 86 > - Tesis citada en: HERNAN, Salvati Mariano: Legislación Burocrática Federal, Ed, Porrúa, 1ª ed., México, 1966, p. 26.

régimen expresamente en su artículo 8º, además el Congreso de la Unión hasta el momento no ha cumplido con el artículo 123 constitucional en cuanto a la expedición de una ley que regule a los trabajadores estatales y no exclusivamente a los de base, y sumado a todo lo anterior la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emite Tesis que contienen criterios que atentan contra la seguridad jurídica de los servidores públicos con la categoría de confianza, aún en contra de la propia Constitución. Ejemplo claro de las absurdas y equivocadas interpretaciones que realiza nuestro Más Alto Tribunal lo es la siguiente Tesis Jurisprudencial:

" TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. EL Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, apartado "B" , sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del Régimen de Seguridad Social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.". ( 87 )

Con fundamento en los preceptos analizados, y las consideraciones jurídicas, estamos en posibilidad de precisar y enfatizar el núcleo de nuestro ensayo, que consiste en determinar de manera clara todos los aspectos jurídicos y extra-jurídicos que convergen a la inseguridad jurídica de los Trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal; teniendo como fuente de ese fenómeno las incorrectas interpretaciones al texto del apartado "B" del artículo 123 constitucional, y la exclusión consagrada en el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En nuestro Derecho Positivo, los trabajadores de confianza al servicio del Estado sólo se les reconocen los derechos establecidos por la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123, la cual se estudiará en el

---

( 87 ) - Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª parte, 1983, Cuarta Sala, p.p. 18 y 19. (Jurisprudencia)

siguiente inciso, por ahora exclusivamente mencionaremos que esos derechos son, las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social.

Es una realidad la falta de protección jurídica, para asegurar la estabilidad en el empleo para los multireferidos trabajadores de confianza al servicio del Estado, de esa manera se eliminaría la inseguridad cotidiana que viven esos sujetos en sus ámbitos profesional, económico, familiar, social y personal; porque una vez que son cesados, no existe instrumento jurídico que otorgue defensa alguna contra ese acto jurídico.

A la inseguridad jurídica de los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal, convergen varios factores, ya hemos hablado por una parte de la exclusión determinada por el artículo 8º de la ley burocrática; así también, destacamos que conforme a la propia ley burocrática, ésta sólo reconoce como únicos sujetos de la relación jurídica de trabajo a los trabajadores de base y a los titulares de las dependencias respectivas; los trabajadores de confianza carecen del derecho de estabilidad en el empleo, por lo tanto, pueden ser cesados sin que se requiera causa alguna y cualquiera que sea la causa que motive el cese, el trabajador nunca podrá alegar un despido injustificado, solicitar su reinstalación, pago de su indemnización constitucional, pago de salarios caídos, el pago de su prima de antigüedad o cualquier otro derecho análogo que tienen los demás trabajadores en nuestro sistema jurídico.

Es el momento de aclarar que los trabajadores de confianza a los que nos estamos refiriendo, no se les niega el ejercicio de la acción procesal ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin embargo debe subrayarse, que carecen del derecho sustantivo y por lo tanto tampoco nace el derecho subjetivo que deba restituirseles, excepto en los casos de derechos relativos a la protección del salario y beneficios de la seguridad social.

El tratadista Mariano Herran Salvatti, emite la siguiente opinión con respecto a la competencia jurisdiccional para los trabajadores de

---

confianza al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal:

" La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido Jurisprudencia en el sentido de que los trabajadores de confianza deben acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación Y Arbitraje para dirimir los conflictos que tengan contra el Estado. Dicho Tribunal con base en la fracción I del artículo 124 de ésta ley, es competente para conocer de esos conflictos, excepto de aquellos que versen sobre la estabilidad en el empleo ( cese ).

En este orden de ideas un empleado de confianza para impugnar una separación que considere injustificada, debe combatir dicho cese ( Acto de Autoridad ) mediante el Juicio de Amparo ( indirecto ).". ( 88 )

La anterior opinión del tratadista se motiva en la experiencia práctica, porque, cuando el trabajador de confianza demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje un despido injustificado, nunca obtiene una Resolución favorable a sus intereses, en virtud de que según lo señalamos la ley burocrática no le otorga ningún derecho a la estabilidad laboral y por lo tanto no tiene el derecho sustantivo en que fundar su demanda.

Por otra parte, aunque el tratadista Mariano Herran Salvatti, propone como posibilidad el acudir al juicio de Amparo para impugnar un despido injustificado, la realidad es que tampoco se obtiene el Amparo y Protección de la Justicia Federal, ya que según la incorrecta e inexacta interpretación constitucional por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la Jurisprudencia que citamos en párrafos anteriores, en la cual considera indebidamente, que los trabajadores de confianza al servicio del Estado, no están protegidos por el apartado "B" del artículo 123 constitucional en cuanto a la estabilidad laboral; y por lo tanto, los multicitados trabajadores se encuentran en un estado de indefensión e inseguridad; situación a la que nadie otorga importancia, ni publicidad para solucionarla, aún los tratadistas la omiten o simplemente la mencionan sin criticarla ni analizarla profundamente.

---

( 88 ) - HERRAN, Salvatti Mariano, Op. Cit. p. 27.

4 ) Estudio de la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para conocer nuestro objeto de estudio, iniciaremos transcribiendo textualmente la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, la cual establece:

" 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."

Según lo precisamos con antelación, el apartado "B" del artículo 123 constitucional, fué adicionado a nuestra Carta Magna en el año de 1960, y como consecuencia directa de ello el Congreso de la Unión reglamentó el referido apartado expidiendo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, promulgada ésta en 1963.

La primera parte de la fracción que estamos estudiando se cumple por la ley burocrática, precisamente en el artículo 5º se determinan los cargos de confianza, según lo mencionamos en nuestro Capítulo I.

Consideramos que el legislador interpretó incorrectamente a nuestra Carta Magna, porque en la ley burocrática no solo se determinan los cargos que serán considerados de confianza, sino que además, sin base constitucional alguna, y de manera absurda e injustificada los excluye de la propia ley, dejando a esos trabajadores en un estado de inseguridad jurídica en el ámbito laboral, la cual es aprovechada por los titulares de las dependencias y por la clase gobernante.

La fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, en su segunda parte podemos observar las dos siguientes hipótesis:

- los trabajadores de confianza disfrutará de las medidas de protección al salario, y
- los mismos trabajadores de confianza gozará de los beneficios de la seguridad social.

En primer término analizaremos la hipótesis legal que se refiere a las medidas de protección al salario para los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal, interpretaremos el alcance de las mismas; iniciaremos plasmando el concepto de salario, que en en las palabras del distinguido maestro Mario de la Cueva es:

" ... la retribución que debe percibir el trabajador por su trabajo, a fin de que pueda conducir una existencia que corresponda a la dignidad de la persona humana, o bien una retribución que asegure al trabajador y a su familia una existencia decorosa." ( 89 )

Por estar determinado en la ley burocrática la exclusión de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, sus preceptos y protecciones otorgadas a los trabajadores de base, resultan inaplicables a los primeros, de lo que al efectuar una interpretación global, se desprende que las únicas medidas de protección al salario que tienen los servidores públicos con categoría de confianza, son las contenidas en el propio apartado "B", precisamente en las fracciones IV, V y VI que a continuación citamos textualmente.

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

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y 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;"

Los derechos que tienen por objetivo proteger las retribuciones que deben percibir los trabajadores de confianza por su actividad laboral, son imperativos jurídicos elementales, que dan un matiz de mayor seguridad y

---

( 89 ) - CUEVA, Mario de la, Op. Cit. p. 297.

protección para el eficiente desarrollo de sus actividades laborales; porque en el caso de no reconocerseles esos mínimos derechos que protegen a la remuneración que deben percibir por la prestación de sus servicios, quizá se compararía a los servicios públicos gratuitos que prevee la propia Constitución Federal, sin embargo, éstos últimos se encuentran perfectamente precisados de manera expresa por el párrafo cuarto del artículo 5º de nuestra Ley Suprema.

Evidentemente además de las medidas de protección salarial consideradas anteriormente y que se ubican en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, es indudable que los trabajadores de confianza también están protegidos en el aspecto salarial por las garantías que en este aspecto otorga la parte final del primer párrafo y el tercer párrafo, del artículo 5º constitucional, a continuación hacemos la cita de las partes respectivas:

" Artículo 5º - .....Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

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

Pasaremos ahora a analizar el segundo de los aspectos que hemos indicado de la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que se refiere a los beneficios de la seguridad social que deben tener los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Resulta necesario por método de estudio, antes de analizar el ámbito exacto de la seguridad social, hacer referencia a lo que técnicamente se conoce como Derecho Social, según la concepción del maestro Díaz Lombardo el Derecho Social es:

---

" una ordenación de la sociedad en función de una integración dinámica, teleológicamente dirigida a la obtención del mayor bienestar social, de las personas y de los pueblos, mediante la justicia social.

Como todo derecho, el derecho social supone una ordenación, un orden de la conducta entre los hombres, pero partiendo de la sociedad, es decir, no del individuo aislado, sino del grupo, de la familia, del sindicato, de la agrupación campesina, del Estado, de la nación". ( 90 )

Debe quedar claro que el Derecho Social y la seguridad social son conceptos diferentes, la doctrina determina que aquél es una rama del Derecho, en tanto que ésta es una disciplina autónoma; para confirmar y ampliar el criterio anterior citaremos las palabras del reconocido maestro Rubén Delgado Moya, que sobre el particular expresa:

" La seguridad social, en el Derecho Social sustantivo, materializa a tal grado los principios y las instituciones del Derecho del Trabajo, que de hecho y de derecho socializa la vida en sí, bien sea la del trabajador o la de los miembros que integran su familia. La seguridad social abarca todos los aspectos de la vida social del hombre que trabaja, haciéndolo libre como mariposa. Lo desencadena del trabajo, porque lo desenajena de éste en el doble sentido de la expresión marxista: bajo el sistema de la seguridad social del Derecho Social, el trabajador ya no se enajena a sí mismo ni a ningún otro, ni enajena su fuerza de trabajo, por virtud del derecho a la seguridad social a que todo ser tiene acceso, de hecho han desaparecido. En suma: el derecho a la seguridad social, como el derecho al trabajo, como el derecho al capital y como el derecho a los bienes de producción, distribución y consumo es para todos en general, y nadie en especial o particular, es la materialización del Derecho Social del presente; ". ( 91 )

Otro criterio más concreto y preciso acerca de la seguridad social no los ofrece el distinguido Doctor Francisco José Martoni, que con sus palabras sostiene:

---

( 90 ) - DIAZ, Lutarbio Francisco Gonzalo: El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, Ed. UNAM, 1ª ed., México, 1973, p. 51.

( 91 ) - DELGADO, Moya Rubén: El Derecho Social del Presente, Ed. Porrúa, 1ª ed., México, 1977, p.p. 475 - 476.

" la seguridad social es sinónimo de bienestar, de salud, de ocupación adecuada y segura, de amparo contra todos los infortunios y prevención. Es lucha contra la miseria y la desocupación. En fin, es la elevación de la personalidad humana en todo su complejo psicofísico, amparando a todos los riesgos fundamentales: pérdidas de salud, pérdida de capacidad de trabajo ( enfermedad, vejez, accidentes ); pérdida del salario ( paro forzoso ), invalidez, procurando proteger la integridad físico orgánica de los hombres, conservándola o recuperándola cuando se ha perdido, manteniendo en lo posible la capacidad de ganancia." ( 92 )

La anterior acepción del doctor Martoni, es la más apegada a nuestro sistema legal mexicano; debemos señalar que la seguridad social de los servidores públicos en general, es decir tanto de los trabajadores de base como de los trabajadores de confianza, se organiza conforme a las bases mínimas que dispone la fracción XI del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

La seguridad social de los servidores públicos que laboran para los Poderes Federales y Gobierno del Distrito Federal, se organiza y administra por conducto de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denomina Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, según lo preceptua el artículo 4º de la Ley del citado organismo.

Para conocer desde la perspectiva constitucional las bases que de manera mínima deben integrar la seguridad social de los servidores públicos, es necesario extraerlos de la fracción XI del apartado "B" del artículo 123 constitucional, a los cuales podemos resumir en los siguientes términos:

- a ) Seguros sociales. que cubre los aspectos de accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte;
- b ) la conservación del derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley, en los casos de enfermedad o accidente;
- c ) derechos para las madres trabajadoras, la no realización de

---

( 92 ) - DIAZ, Lombardo Francisco Gonzalo, Op. Cit. p. 121.

trabajos peligrosos para la salud de la mujer cuando esté en estado de gestación; además gozarán de un mes de descanso antes del parto y de dos meses más después de éste, durante los anteriores hechos conservarán todos y cada uno de sus derechos y su salario íntegro. También tendrán dos descansos extraordinarios diariamente, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos durante el período de la lactancia, derecho a la asistencia médica y obstétrica, medicinas, ayuda para lactancia y servicio de guarderías;

d ) Derechos de seguridad social para los familiares. los familiares de los trabajadores tendrán derecho tanto a la asistencia médica, como a medicinas, debiendo sujetarse a la ley.

e ) derecho a ingresar a diversos establecimientos. Para beneficio de los servidores públicos y sus familias, se establecerán Centros para vacacionar, para recuperación de la salud, y tiendas económicas.

f ) Derechos relacionados con la vivienda y financiamientos. Conforme a los programas aprobados se proporcionará a los trabajadores habitaciones en venta o arrendamiento; con las aportaciones del Estado se establecerá un Fondo nacional de la vivienda, para constituir depósitos en favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento en favor de éstos, para la adquisición, construcción, reparación, mejora de habitaciones o liquidación de pasivos adquiridos por los conceptos mencionados. Lo relativo al fondo se manejará y administrará por el organismo encargado de la seguridad social y conforme a las leyes correspondientes.

Las bases de seguridad social contenidas en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, son reglamentadas por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para recibir los beneficios que otorga ésta y sea aplicable se requiere estar en alguno de los supuestos del artículo 1º de la propia ley, en relación con nuestro ensayo es necesario citar exclusivamente la fracción I que textualmente dispone:

" Artículo 1º - La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República; y se aplicará:  
I - A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las

entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros;".

De lo anterior interpretamos que la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no clasifica a los trabajadores estatales, sus derechos en el aspecto de la seguridad social son aplicados indistintamente a todos los servidores públicos. Una vez señalado lo anterior se puede afirmar la existencia de una igualdad jurídica en el ámbito referido.

La ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece que la seguridad social comprende:

- " Artículo 2º - La seguridad social de los trabajadores comprende:  
I - El régimen obligatorio; y  
II - El régimen voluntario."

En párrafos anteriores expresamos las bases mínimas que determinaba la Constitución Federal en lo relativo a la seguridad social de los servidores públicos, ahora plasmaremos los alcances que tiene la seguridad social en la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, siendo necesario citar el artículo 3º de la misma.

- " Artículo 3º - Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:  
I - Medicina preventiva;  
II - Seguro de enfermedades y maternidad;  
III - Servicios de rehabilitación física y mental;  
IV - Seguro de riesgos del trabajo;  
V - Seguro de jubilación;  
VI - Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;  
VII - Seguro de invalidez;  
VIII - Seguro por causa de muerte;  
IX - Seguro de cesantía en edad avanzada;  
X - Indemnización global;

- XI - Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;
- XII - Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas;
- XIII - Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- XIV - Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y / o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;
- XV - Préstamos a mediano plazo;
- XVI - Préstamos a corto plazo;
- XVII - Servicios que contribuyen a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes;
- XVIII - Servicios turísticos;
- XIX - Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación; y
- XX - Servicios funerarios."

Sin duda alguna, la amplísima cantidad de prestaciones, servicios y seguros, citados anteriormente, tienen la finalidad mediata de garantizar una seguridad social mucho mayor de la precisada por nuestra Carta Magna, en beneficio de los propios servidores públicos y derechohabientes de éstos.

Para finalizar debemos sostener que en nuestro modesta consideración, la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional reitera los derechos que ya tienen los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal a lo largo del propio apartado "B", en virtud de que las bases mínimas del apartado constitucional invocado, en ningún momento excluyen de su alcance y protección a los servidores públicos clasificados de confianza; es decir, para evitar la actual inseguridad jurídica en el ámbito laboral de

los primeros, se requiere de una mejor redacción de la fracción constitucional en cuestión, porque su inexacta e indebida interpretación, han originado el completo estado de afectación de la esfera jurídica de éstos, causando los efectos y consecuencias ya indicados y estudiados en nuestro ensayo.

En el momento que nuestra Carta Magna, en su texto, expresamente establezca que los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal, disfrutan de las bases mínimas otorgadas por la propia Constitución en materia laboral, de los beneficios de la seguridad social, de las medidas de protección al salario; así como que la ley burocrática determine que a los trabajadores que ocupan los cargos de confianza no se les excluye de su régimen, ipso facto, se colocaría a todos los servidores públicos y trabajadores del país en un plano más justo, nuestro sistema jurídico sería más equitativo y seguro, dejando en la Historia, la penosa, absurda e inconstitucional situación legal en el ámbito laboral de los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal.

## CONSIDERACIONES FINALES.

En líneas ulteriores sustentaremos un conjunto de corolarios que establecen consideraciones técnico jurídicas, fundadas en las disposiciones normativas y análisis efectuados en el contexto del presente ensayo; lo anterior, con el objeto de precisar y determinar los aspectos intrínsecamente vinculados al tema central de esta obra y que requieren de ser corregidos, para así, coadyuvar en la transformación y evolución, necesaria y sustancial, que de manera imprescindible debe sufrir nuestro sistema legal en el ámbito correspondiente. Nuestras consideraciones finales se han estructurado conforme a los siguientes aspectos.

### I ) DICOTOMIA LEGAL EXISTENTE EN MATERIA LABORAL, QUE COLOCA EN INFERIORIDAD JURIDICA A LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Hemos mencionado la existencia de un precepto constitucional que determina las bases mínimas que regirán sobre el trabajo: el artículo 123 de nuestra Carta Magna, el cual se divide principalmente en dos grandes apartados, el "A" y el "B"; reiteramos en este momento nuestro completo desacuerdo en la existencia de esa bifurcación legal, fundándonos en los postulados del Constituyente de Querétaro, para sostener lo innecesario e injusto de otorgar diferentes derechos a los trabajadores de un mismo país, tan sólo porque para un grupo de éstos, el patrón es el propio Estado.

En el texto original del artículo 123 constitucional no se establecía ninguna división; en el mismo precepto, sin distinción alguna se determinaba en forma general, las bases que regirán todo contrato de trabajo, facultándose a las legislaturas de los Estados y al Congreso de la Unión, para que expidieran las leyes sobre el trabajo.

Debemos subrayar que las bases consagradas en los apartados del multicitado artículo 123 constitucional, no coinciden sustancialmente,

debiéndose destacar principalmente desde el punto de vista constitucional, la absoluta inferioridad de los servidores públicos, en comparación con todos los trabajadores que se rigen por el apartado "A"; incrementándose el desequilibrio con las correspondientes leyes reglamentarias de dicho precepto constitucional.

Es indudable la estrecha vinculación que se presenta entre la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la fuente constitucional de ambas legislaciones es el artículo 123 de nuestra Constitución Política Federal; cada una regula, en el ámbito de su competencia, los diversos aspectos de las relaciones de trabajo y, por lo tanto, contemplan instituciones análogas del Derecho del Trabajo.

Debe destacarse, que la ley burocrática acepta una relación con respecto a la Ley Federal del Trabajo, al establecer la aplicación de los preceptos de la ley reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional, de manera supletoria, cuando en aquélla no esté prevista alguna situación que requiera solucionarse jurídicamente.

La realidad jurídica en la que se encuentran cada una de las clases de trabajadores en nuestro Derecho positivo es diferente y variada, se encuentra subordinada al conjunto de normas legales aplicables a cada sujeto en particular, las que se determinarán por el patrón para el que presten sus servicios.

Nuestro ensayo pretende ser el vértice donde convergen los aspectos relativos a la desprotección normativa y tutelar en la que están colocados los servidores públicos, que la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional ha clasificado como trabajadores de confianza, pero para los que no existe ley que regule su ámbito laboral, ya que el conjunto normativo aplicable exclusivamente los toma en consideración cuando hace alusión a que integran uno de los grupos de

trabajadores estatales; independientemente de ello hay que mencionar, que la ley burocrática tampoco los define, sino que sólo hace un listado de cargos y posteriormente los excluye de su régimen.

**II ) LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NO CONSIDERA A SUS TRABAJADORES DE CONFIANZA, SUJETOS DE LA RELACION JURIDICA DE TRABAJO.**

Con respecto a la relación jurídica de trabajo, debemos reiterar, que no se define dentro de la legislación burocrática, y en este caso no puede aplicarse supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, porque la definición de ésta contenida en el artículo 20, difiere respecto al concepto de trabajador que establece el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que para ser trabajador al servicio del Estado es necesario que se expida el nombramiento correspondiente o figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

La inseguridad jurídica en la que se encuentran los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal, en el perfil laboral, resulta inconcebible y absurda dentro de un Estado de Derecho, para la que no existe ninguna justificación válida, su existencia dentro de nuestra sociedad obedece a intereses políticos y económicos de las clases que han gobernado a los Estados Unidos Mexicanos; lo anterior se afirma, en virtud de que la ineficaz protección laboral de los servidores públicos mencionados, origina manipulación arbitraria de los cargos de confianza, sin restricción alguna, en favor de los gobernantes. Así también, hace acto de presencia el fenómeno del servilismo, que hace obtener resultados favorables para sus intereses como trabajadores de confianza, pretendiendo asegurar de facto su situación, que de derecho no está protegida.

Es necesario considerar la contradicción existente entre diversos preceptos de la ley burocrática, en principio señala dos categorías de trabajadores, los de base y los de confianza; sin embargo, en un sentido opuesto, reconoce derechos únicamente a los primeros. A mayor abundamiento, la citada ley determina en su artículo 2º, que la relación jurídica de trabajo existe exclusivamente entre los trabajadores de base por un lado, y los titulares de las dependencias e instituciones a que se refiere el artículo 1º de la misma por el otro, por lo anterior, resulta incorrecto el desconocimiento legal de la relación laboral, que de hecho también se presenta entre los trabajadores de confianza y los Poderes Federales y Gobierno del Distrito Federal.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al no ser reconocidos como sujetos de la relación jurídica de trabajo los servidores públicos de confianza, y estando también establecida su exclusión del régimen de la misma ley, se les hacen inaplicables todos los derechos que aquélla contiene.

Los trabajadores de confianza al servicio del Estado, son trabajadores porque se adecúan a la hipótesis del artículo 3º de la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, y además de facto lo son; sin embargo, no gozan de los derechos postulados por el Constituyente de Querétaro, y sólo reciben caritativamente algunos de los que menciona el citado apartado, quedando colocados en una posición semejante a la de los servicios públicos obligatorios a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 5º constitucional, ó a la de los trabajadores independientes.

Así mismo, resulta criticable el que la ley burocrática, defectuosamente coloque como una de las partes de la relación jurídica de trabajo a los titulares de las dependencias e instituciones estatales y no al Estado, que es lo técnicamente acertado, ya que los servidores públicos laboran para el Estado, no para los funcionarios superiores, ya que éstos sólo son representantes y no es correcto considerarlos patrones.

No obstante los errores enunciados y la omisión de la misma ley del concepto de patrón, teóricamente es adecuado afirmar que el patrón de los trabajadores de confianza al servicio del Estado es éste, y al cual de manera resumida podemos concebirlo, como los tres poderes en los que se organiza el poder público en la jurisdicción federal y en el Distrito Federal.

**III ) LA INSEGURIDAD Y DESIGUALDAD LEGAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA ESTATALES, SON VIOLATORIAS DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES.**

Con gran frecuencia en nuestro ensayo se han mencionado los términos inseguridad y desigualdad; ha resultado necesario acudir a ellos, porque reflejan la situación jurídica en la que están colocados los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes Federales y gobierno del Distrito Federal.

Según nuestra modesta concepción, la igualdad jurídica será: el que ante una hipótesis normativa específica se otorguen por ésta, los mismos derechos y obligaciones a todos los entes jurídicos que de hecho coincidan en la referida hipótesis, sin excepción alguna.

Debemos ser estrictos en hacer cumplir el principio general de la igualdad jurídica entre todos los trabajadores de nuestro país, lo anterior está en concordancia con los postulados y el espíritu del Poder Constituyente de 1917, la única diferencia posible debe consistir en el tipo de funciones o actividades a desarrollar, aspecto reconocido por nuestra actual Ley Federal del Trabajo en su artículo 92. Resulta injusta la abismal diferencia en derechos entre los trabajadores que laboran para el Estado; la clasificación en dos grupos debe ser sólo para precisar la naturaleza de las actividades que les corresponden, pero nunca como fuente de discriminaciones y marginaciones legales.

La ley burocrática niega toda protección a los trabajadores de confianza, por lo tanto, determina un trato legal totalmente distinto a los

mismos trabajadores, crea estados de inseguridad y desigualdad jurídica entre sujetos que pertenecen al mismo gremio, que laboran para el mismo patrón, y a los que la Constitución coloca en un mismo plano, debiendo calificarse como una ley privativa la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional ordena textualmente: " la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza ...", pero en ninguna parte indica o permite que la ley establezca derechos en favor de los trabajadores de base y expulse a los de confianza, con las correspondientes consecuencias, violando la ley burocrática la garantía de igualdad jurídica consagrada en la primera parte del artículo 13º constitucional.

En otro orden de ideas, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, viola la garantía de seguridad jurídica contenida en el segundo párrafo del artículo 14º constitucional, que técnicamente se denomina de audiencia.

Hemos subrayado reiteradamente la exclusión de los trabajadores de confianza del régimen de la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, y así también su absoluta desprotección legal; de lo anterior podemos llegar a sostener que los a los mencionados trabajadores, se les priva de sus derechos que como auténticos trabajadores les corresponden, sin que esa privación, se realice mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en consecuencia, al no existir hasta el momento ley que regule a los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes Federales y del Gobierno del Distrito Federal, todas sus privaciones de derechos se hacen sin que haya ley alguna expedida con anterioridad al hecho.

Debemos aclarar que en sentido amplio, los trabajadores de confianza al servicio del Estado no se les niega la administración de

justicia, sino que carecen de derechos sustantivos en los cuales fundar su acción, y como consecuencia directa de lo anterior no nacen derechos subjetivos que requieran les sean restituidos.

De las anteriores irregularidades jurídicas y violaciones a las garantías constitucionales, surge el deber de incluir a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, en el régimen de la ley burocrática, o en su defecto, expedir una legislación que los regule en el ámbito laboral.

**IV ) LOS PRECEPTOS CONSAGRADOS EN EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, NO PUEDEN SER CONSIDERADOS COMO GARANTIAS SOCIALES, SON LAS BASES CONSTITUCIONALES QUE DEBEN OBSERVARSE EN MATERIA LABORAL.**

Las bases consagradas en el artículo 123 constitucional no son garantías sociales, porque en estricto sentido, para que un precepto constitucional adquiera el rango referido, necesita que otorgue una acción procesal a la clase trabajadora en su totalidad, como una unidad indivisible, para garantizar la observancia y eficacia plena de todos y cada uno de los derechos plasmados en el precepto correspondiente. Al no existir ese mecanismo procesal, que salvaguarde la constitucionalidad de todos los actos de autoridad en el ámbito laboral, en protección de todos los miembros de la clase trabajadora, resulta totalmente impreciso hablar de ese tipo de garantías.

Debemos recordar que nuestro Juicio de Amparo, como institución consagrada para garantizar la constitucionalidad de todos los actos de autoridad, es como lo afirma el maestro Juventino V. Castro, "estrictamente individualista y no de carácter colectivo", y todo sujeto de Derecho, goza de las garantías contenidas en nuestra Carta Magna, y los trabajadores de confianza al servicio del Estado no son la excepción, teniendo en su caso la correspondiente acción para solicitar el Amparo y protección de la Justicia Federal contra todos los actos inconstitucionales, cumpliendo las reglas que fijan las leyes respectivas.

**V ) LA INESTABILIDAD LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA  
AL SERVICIO DEL ESTADO, ORIGINA CESES ARBITRARIOS.**

Los trabajadores de confianza al servicio del Estado están totalmente limitados en cuanto a derechos laborales, situación originada por las disposiciones normativas que han regido las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores desde hace más de medio siglo, todas las leyes que han tenido vigencia en la jurisdicción Federal y del Distrito Federal, han sido coincidentes en su contexto general, y sobre todo en lo relativo a la exclusión de los trabajadores de confianza, desconociéndolos como sujetos de la relación jurídica de trabajo.

Una de las consecuencias principales y más graves que provoca la expulsión del régimen de la ley burocrática, de los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal, consiste en su absoluta inestabilidad en el empleo; arbitraria y caprichosamente, sin causa legal, pueden ser cesados de su cargo, ya que no se requiere de justificar la causa del cese, porque la ley de la materia ni siquiera les otorga el derecho a la seguridad de su empleo.

Los trabajadores de confianza al servicio del Estado, exclusivamente pueden ejercitar acciones ante los órganos jurisdiccionales, que pretendan el disfrute de las medidas de protección al salario y a los beneficios de la seguridad social, pero en el caso de ser cesados, por cualquier causa, no tienen derecho a demandar el pago de una indemnización por despido injustificado o una prima por antigüedad; nuestro sistema jurídico, después de haber servido al Estado sólo concede al trabajador de confianza generosamente, los derechos consagrados en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que ya analizamos, lo que constituye en términos claros una absoluta inseguridad laboral de los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes Federales y del gobierno del Distrito Federal.

Después de los estudios realizados en el presente ensayo, debemos concluir sosteniendo la necesidad imperante de efectuar reformas inmediatas a las disposiciones legales aplicables a los servidores públicos calificados como de confianza. Desde el punto de vista constitucional, los trabajadores mencionados, deben ser considerados y colocados en una situación de igualdad jurídica, sin importar la naturaleza de las funciones que desarrollan y el patrón para el que laboran.

La exclusión que determina la ley burocrática para los trabajadores con categoría de confianza, debe ser derogada, para que exista una equidad jurídica de todos los servidores públicos.

Es indiscutible el hecho de pugnar, por colocar en un estado de seguridad e igualdad jurídica a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, por ser un sector importante e imprescindible de nuestra sociedad. Deben hacerse a un lado las diversas justificaciones que han pretendido hacer valer nuestros diferentes gobernantes, para negarles los derechos que el Constituyente de 1917 otorgó para todo contrato de trabajo en general. No debe aceptarse que la naturaleza sui generis del Estado como patrón sea justificación para atentar contra la Constitución Federal.

#### VI ) PROPUESTAS DE MODIFICACIONES Y ADICIONES LEGISLATIVAS,

Las modificaciones y adiciones legislativas que a continuación proponemos, se motivan por las excepciones efectuadas en nuestro ensayo, consideramos que deben plasmarse en los siguientes términos:

Modificación de la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, el texto deberá decir:

- XIV - La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las bases mínimas que otorga el presente apartado. Para lo relativo a la estabilidad en el

empleo se estará a los términos que fije la ley; pero en todos los casos de cese injustificado, el trabajador de confianza, tendrá derecho a recibir una indemnización con el importe de tres meses de salario. La ley fijará las reglas de la prima de antigüedad.

Modificación al artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el texto deberá decir:

Artículo 2º - Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, que se señalan en el artículo anterior, y que estarán representadas para tales efectos por los titulares de dichas dependencias; y los trabajadores de base y de confianza a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

Modificación al artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el texto deberá decir:

Artículo 8º - Los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º quedan bajo el régimen de esta ley. Quedan excluidos del régimen de esta ley los Miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del

personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

Adición al capítulo VII, del Título Segundo, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con los siguientes artículos:

Artículo 46 a -Ningún trabajador de confianza podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de estos trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias con las que se encuentre establecida la relación jurídica de trabajo por las siguientes causas:

I - Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.

II - Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

III - Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros.

IV - Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

V - Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

VI - Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

VII - Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad de la oficina o dependencia donde preste sus servicios.

VIII - Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

IX - Por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoria.

X - Por muerte del trabajador.

XI - Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores.

XII - Por renuncia, por abandono de empleo.

Artículo 46 b - En el caso de cese injustificado, el trabajador de confianza podrá solicitar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que se le indemnice con el importe de tres meses de salario, y además con veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados.

Artículo 46 c - En el caso de cese injustificado, el trabajador de base podrá solicitar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que se le reinstale en el cargo que desempeñaba, o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario.

Artículo 46 d - En el caso de cese injustificado, el trabajador de base, o de confianza, tendrán derecho, además, cualquiera que haya sido la acción intentada, a que se les paguen los salarios caídos desde la fecha del cese hasta que se cumpla el laudo correspondiente.

Artículo 46 e - Los trabajadores de base, y los de confianza, tienen derecho a una prima por antigüedad en el empleo, de conformidad con las bases siguientes:

I - La prima por antigüedad

consistirá en el importe de doce días de salario por cada año de servicios;

II - La prima se pagará a los trabajadores que se separen voluntariamente de su cargo, siempre que hayan cumplido quince años de servicios, por lo menos. Así mismo, se pagará a los trabajadores de confianza, independientemente de lo justificado o injustificado del cese. A los trabajadores de base, se les pagará en los casos de cese injustificado cuando no intente la acción de reinstalación, también se les pagará cuando el cese sea justificado.

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

### I - OBRAS.

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL.- Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Octava edición, México, 1988.
- BAZDRESH, LUIS.- Garantías Constitucionales, Editorial Trillas, Cuarta edición, México, 1990.
- BREÑA GARDUÑO, FRANCISCO.- Ley Federal del Trabajo Comentada y Concordada, Editorial Harla, Segunda edición, México, 1988.
- BRICEÑO RUIZ, ALBERTO.- Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Editorial Harla, (s./e.), México, 1987.
- BURGOA, IGNACIO.- Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, Octava edición, México, 1988.
- BURGOA, IGNACIO.- Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, Vigésima-primer edición, México, 1988.
- BURGOA, IGNACIO.- El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, Vigésima novena edición, México, 1983.
- CAMARA DE DIPUTADOS.- Los Derechos del Pueblo Mexicano, Editorial Porrúa, Segunda edición, México, 1988, Tomo VIII.
- CAMPILLO, AURELIO.- Tratado Elemental de Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Tipografía "La Económica", Jalapa, 1928.

- CANTON M., MIGUEL.- Derecho del Trabajo Burocrático, Editorial PAC, Segunda edición, México, 1985.
- CARPISO, JORGE.- Estudios Constitucionales, Editorial Porrúa, Tercera edición, México, 1991.
- CARPISO, JORGE.- La Constitución Mexicana, UNAM, Tercera edición, México, 1979.
- CASTRO, JUVENTINO V.- Lecciones de Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, Segunda edición, México, 1978.
- CUEVA, MARIO DE LA.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, Cuarta edición, México 1977.
- CHINOY, ELI.- La Sociedad, Editorial Fondo de Cultura Económica, Décimo cuarta reimpresión, México, 1985.
- DAVALOS, JOSE.- Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 1988.
- DAVALOS, JOSE.- Derecho del Trabajo I, Editorial Porrúa, Segunda edición, México, 1988.
- DELGADO MOYA, RUBEN.- El Derecho Social del Presente, Editorial Porrúa, México, 1977.
- DIAZ LOMBARDO, FRANCISCO GONZALO.- El Derecho Social y La Seguridad Social Integral, UNAM, 1973.

- FLORESGOMEZ GONZALEZ Y CARVAJAL MORENO.- Manual de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México, 1976.
- FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Vigésimo novena edición, México, 1990.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO.- Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, Trigésimo séptima edición, México, 1985.
- GONZALEZ URIBE, HECTOR.- Teoría Política, Editorial Porrúa, Tercera edición, México, 1980.
- HERRAN SALVATI Y QUINTANA ROLDAN.- Legislación Burocrática Federal, Editorial Porrúa, México, 1986.
- KELSEN, HANS.- Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, Cuarta edición, México, 1988.
- LOZANO, JOSE MARIA.- Tratado de los Derechos del Hombre, Editorial Porrúa, Segunda edición, México, 1972.
- SERRA ROJAS, ANDRES.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Décimo primera edición, México, 1982, Tomo I.
- TENA RAMIREZ, FELIPE.- Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, Vigésimo segunda edición, México, 1987.
- TENA RAMIREZ, FELIPE.- Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, Tercera edición, México, 1985.

TENA SUCK Y MORALES S.- Derecho de la Seguridad Social, Editorial PAC, Segunda edición, México, 1990.

TRUEBA URBINA Y TRUEBA BARRERA,.- Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Editorial Porrúa, Vigésimo séptima edición, México, 1990.

VARIOS AUTORES.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1985.

VARIOS AUTORES.- Evolución del Derecho Mexicano, Editorial Jus, 1943, Tomo I ( 1912-1942 ).

VARIOS AUTORES.- Obra Jurídica Mexicana, Editado por la Procuraduría General de la República, México, 1987, Tomo IV.

## II - DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

ABELED0 - PERROT.- Diccionario Jurídico, Editado por Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1986, Tomos II y III.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Editorial Bibliográfica Argentina OMEBA, Buenos Aires, 1967, Tomos X, XII, XIII, XXIV, XXV.

FERNANDEZ DE LEON, GONZALO (Doctor).- Diccionario Jurídico, Editorial Moderna, Buenos Aires, 1972.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987, Tomos V, VI y VII.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA.- Diccionario, Vigésima edición,  
Madrid, 1984.

III - LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

Ley del Seguro Social.

Ley de Amparo.

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública federal.

IV - DOCUMENTOS.

Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en  
Cádiz el 19 de marzo de 1812, Imprenta Real.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina,  
sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada el 4 de octubre de 1824., Imprenta de Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en Palacio.

Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretada por el Congreso General de la Nación en el año de 1836, imprenta del Aguila.

Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa, en 1843, imprenta J.M. Lara.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente, el 5 de Febrero de 1857, imprenta de Ignacio Cumplido.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicación del texto original.

Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, de 12 de abril de 1934.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, de 5 de diciembre de 1938.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del 17 de abril de 1941.

Texto de la Reforma y Adición al artículo 123 constitucional, de 21 de octubre de 1960, publicada el 5 de diciembre de 1960.

V - JURISPRUDENCIA.

APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. Tesis de ejecutorias 1917-1985, Séptima Epoca, Tribunal en Pleno, Quinta parte.

INFORME DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Segunda parte, 1983, Cuarta Sala.

VI - PUBLICACIONES PERIODICAS.

Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 1934.

Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1938.

Diario Oficial de la Federación de 17 de abril de 1941.

Diario Oficial de la Federación de 5 de diciembre de 1960.

Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963.