

315
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"

PROCEDENCIA DEL JUICIO LABORAL EN LOS
TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO
DEL ESTADO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
LIDIA RANGEL GOMEZ

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO, 1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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

INTRODUCCION

CAPITULO 1. CONCEPTOS

	Págs.
1.1 Proceso, Procedimiento, Procedimiento laboral.	9
1.2 Partes en el proceso	19
1.3 Trabajadores al Servicio del Estado	23
1.4 Trabajadores de Confianza	27

CAPITULO 2. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO LABORAL

2.1 Leyes anteriores a la Constitución de 1917	35
2.2 La Constitución de 1917	37
2.3 Ley Federal del Trabajo de 1931	39
2.4 Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1939-1960	42
2.5 La creación del Apartado B) en 1960	44
2.6 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.	46

CAPITULO 3. NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO LABORAL

3.1 Pública	49
3.2 Social	55

CAPITULO 4. PRERROGATIVAS O DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

4.1 Nombramiento	62
4.2 Salario	69
4.3 Prestaciones de Seguridad Social	72
4.4 Vacaciones	78
4.5 Antigüedad	80

CAPITULO 5. CAUSAS DE TERMINACION DE LA RELACION LABORAL

5.1 Naturaleza Jurídica del cese	83
5.2 Abandono de empleo	89
5.3 Faltas de probidad y honradez	94
5.4 Abandono de labores técnicas	100
5.4 Renuncia	102

CAPITULO 6. ACCION QUE PUEDE INTENTAR EL TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

6.1 Reinstalación	106
6.2 Indemnización	112
6.2.1 Salarios caídos	115
6.3 Jurisprudencia	117
6.4 Ejemplos prácticos	124

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El presente trabajo de tiene como finalidad exponer la situación jurídica laboral que atraviesan los trabajadores de confianza al servicio del estado, por lo que a lo largo de los diferentes capítulos que conforman este trabajo, hemos tratado de exponer su situación laboral, pudiéndonos percatar que resulta ser bastante reciente la legislación que los menciona y ninguna, hasta ahora, la que los rige.

Efectivamente, aunque con la creación de los Estatutos que estuvieron vigentes entre 1939 y 1960 se comienza a regir, propiamente dicho, las relaciones entre los trabajadores y el Estado patrón, dichos Estatutos y hasta la Ley vigente, siempre han excluido de su ámbito de aplicación a los trabajadores de confianza, siendo inclusive incrementado el número de puestos que tienen esta calidad.

Por otro lado, se expone en este trabajo lo ilegal, que en mi opinión, resulta que a los trabajadores de confianza les sea aplicada la Ley Federal Burocrática, cuando esta misma, en el artículo 8º los excluye expresamente de su régimen, resultando en consecuencia, que les es aplicado un procedimiento que debería aplicarse en teoría únicamente a los trabajadores de base al servicio del Estado.

Por último, también se expone de manera limitativa las causales por las que se puede cesar a un trabajador de confianza, en virtud de que resultaría demasiado extenso (dado el sin número de causales de cese que podrían imputarse a un trabajador de esta categoría), señalarlas, ya que todas las causales de que pudiera tratarse recaerían forzosamente en la pérdida de la confianza; es por este motivo que a manera ejemplificativa son expuestos dos casos verídicos del cese, procedimiento, laudo y en su caso, amparo, de dos trabajadores de confianza al servicio del Estado, que en mi opinión fueron separados del puesto injustificadamente.

CAPITULO 1. CONCEPTOS

- 1.1 Proceso, Procedimiento, Procedimiento laboral
- 1.2 Partes en el Proceso
- 1.3 Trabajadores al Servicio del Estado
- 1.4 Trabajadores de Confianza

1.1. PROCESO. PROCEDIMIENTO, PROCEDIMIENTO LABORAL

A) PROCESO

La definición de proceso ha encontrado gran divergencia entre los tratadistas de derecho, así varios de ellos coinciden en su concepto de proceso, mientras que otros incurrir en confusiones en cuanto a la conceptualización del mismo.

Para poder llegar a un concepto de cada uno de los puntos en estudio, antes que nada debemos señalar que todo concepto es una representación mental de un objeto de la realidad o bien de un objeto ideal.

A decir del concepto de proceso, tenemos que Cipriano Gómez Lara distingue entre proceso y litigio, señalando que el proceso como forma jurídica, es uno solo; la diversidad se encuentra en los contenidos del proceso y no en el proceso mismo. El proceso es uno solo, mientras que el litigio puede ser penal, civil, administrativo, laboral, etc., y al respecto nos da los seis puntos de lo procesal, que son, a saber:

- 1.- El contenido de todo proceso es un litigio.
- 2.- La finalidad de todo proceso es la de solucionar el conflicto, o sea, dirimir el litigio o controversia.

3.- En todo proceso existen siempre un juez o tribunal y dos partes que están supeditadas al juez o al tribunal y que tienen intereses contrapuestos entre sí.

4.- Todo proceso presupone la existencia de una organización de tribunales, con jerarquías y competencias, es decir, con un escalonamiento de autoridad y con una distribución de funciones.

5.- En todo proceso existe una secuencia u orden de etapas, desde la iniciación hasta el fin del mismo.

6.- En todo proceso existe un principio general de impugnación, o sea, que las partes deben tener los medios para combatir las resoluciones de los tribunales cuando éstas sean incorrectas, ilegales, equivocadas, irregulares, o no apegadas a derecho.

Continúa señalando Gómez Lara respecto al proceso, que éste es un conjunto de actos complejos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, mismos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo y dirimirlo.(1)

El concepto de proceso para él, es el resultado de una verdadera suma procesal que, esquematizada, significa que la acción, más la jurisdicción, más la actividad de los terceros nos da como resultado el proceso; asimismo, los conceptos fundamentales de la ciencia procesal son los de acción, jurisdicción y proceso, mismos que para poder llegar al concepto de proceso debemos analizar; así, en primer término tenemos que acción es el derecho, la potestad, la facultad o actividad, mediante la cual un sujeto de derecho provoca la acción jurisdiccional.

Entendemos a la jurisdicción, como una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a

(1) GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. Ed. Porrúa, octava edición, México, 1987, p. 111

ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo. La jurisdicción está comprendida dentro del proceso, porque no puede haber proceso sin jurisdicción y, a su vez, no puede haber jurisdicción sin acción. A la jurisdicción y a la acción no se les puede concebir la una sin la otra, porque la acción aislada no puede darse y la jurisdicción no se concibe sino a través del acto provocatorio de la misma, el cual es precisamente la acción.

Al proceso también lo entendemos como un conjunto de procedimientos, entendiéndose éstos, como un conjunto de formas o maneras de actuar.

El concepto de proceso tiene que ver con su finalidad, así, el proceso tiene como finalidad Institucional la constancia en el orden jurídico; es decir, el procurar su preservación, conservación y mantenimiento. Tiene como causa el no orden; esto es, la interferencia; cosa evidente de por sí, ya que si imaginamos por un momento una sociedad sin interferencias, reinando el orden, arrebatáremos al proceso toda razón de ser y, finalmente, tiene por objeto la vuelta al orden, forzando la ejecución de las actividades compatibilizadoras, ya al realizar una declaración, ya al coaccionar la voluntad del obligado, ya al actuar ejecutivamente en sentido estricto.(2)

Tomando en cuenta que el proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, se define éste como una relación jurídica autónoma y compleja, de naturaleza variable, que se desarrolla de situación en situación, mediante hechos y actos jurídicos conforme a determinadas reglas de procedimiento, y que tiene como finalidad la resolución jurisdiccional del litigio, llevado ante el juzgador por una de las partes o atraído al conocimiento de aquél directamente por el propio juzgador.

La doctrina ha asentado que todo proceso se divide en dos grandes etapas: Instrucción y Juicio: la primera gran fase llamada de instrucción, es aquella en que las partes exponen sus pretensiones, resistencias y defensas y en que, las partes, el Tribunal y los terceros, desenvuelven toda la actividad de información y de

(2) GOMEZ LARA, Cipriano, Ob. Cit. p. 124

instrucción al Tribunal, haciendo posible que éste tenga preparado todo el material necesario para dictar sentencia. Así, se llega pues a la segunda etapa o parte del proceso que es el juicio y que entraña el procedimiento a través del cual se dicta o pronuncia la resolución respectiva.

El papel que en el proceso incumbe o toca desempeñar al juzgador, o titular del órgano jurisdiccional, consiste en dirigir el proceso, y en su oportunidad dictar la sentencia aplicando la ley al caso concreto para solucionarlo.

Por su parte, el Maestro Serra Domínguez en su libro "Estudios de Derecho Procesal" ha definido el proceso como una serie o sucesión de actos que tienden a la actuación de una pretensión fundada mediante la intervención de los órganos del Estado, instituidos especialmente para ello. Todo proceso jurídico no es sino una sucesión ordenada de actos en la cual cada uno de ellos tiene su razón de ser en el anterior y se encamina al siguiente; desde la demanda hasta la sentencia se cubren en el proceso una serie de etapas ordenadas mediante reglas de procedimiento y la fuerza que ordena y mueve entre sí los diversos actos, que permite iniciar primero el proceso y pasar luego de una etapa a otra hasta su final, que convierte el proceso en algo vivo en constante movimiento, es lo que denominamos impulso procesal.(3)

El proceso -dice Goldschmidt- es el método que siguen los tribunales para definir la existencia del derecho de la persona que demanda frente al Estado a ser tutelado jurídicamente, y para otorgar esta tutela en el caso que tal derecho exista. El proceso es el procedimiento cuyo fin es la constitución de la cosa juzgada, es decir, del efecto de que la pretensión del actor valga en el porvenir ante los tribunales como jurídicamente fundada o no fundada.(4)

Chiovenda define al proceso como un conjunto de los actos dirigidos al fin de la actuación de la ley, respecto a un bien que se pretende garantizado por ésta en el caso concreto, mediante los órganos de jurisdicción ordinaria.

(3) SERRA DOMINGUEZ, Manuel. Estudios de Derecho Procesal, Ed. Ariel, Barcelona, 1969, p. 256.

(4) GOLDSCHMIDT, James Principios Generales del Derecho, Ed. Obregón y Heredia, S. A., México, 1983 p. 115.

Asimismo, señala que el objeto del proceso "es la voluntad concreta de ley de la cual se pide la afirmación y la actuación, así como el mismo poder de pedir su actuación, es decir, la acción".(5)

Por su parte, el profesor español Prieto Castro, dice que el proceso puede definirse como una actividad regulada por el derecho procesal, de las partes y del tribunal, iniciada por la que de ellas se llama demandante, para obtener la sentencia (cosa juzgada) o acto por el cual el tribunal cumple su misión de defensa del orden jurídico que le está encomendada por el Estado y tutela el derecho de la parte que, en el curso de él, haya demostrado poseerlo.

El proceso está regulado por las adecuadas normas que, en su conjunto, constituyen el derecho procesal, por tanto, podemos conceptualizarlo como el conjunto de actividades reguladas, que realizan las partes y el tribunal, iniciado por una petición de otorgamiento de justicia a la Jurisdicción, para alcanzar una sentencia o acto por el cual el Estado realiza su deber y su derecho de defensa del orden jurídico.

El proceso tiene asignados por su naturaleza, según se observa, los dos fines que persigue la función jurisdiccional: la defensa y conservación del orden jurídico privado y la protección de los intereses del individuo. (6)

De entre las principales leyes que contienen normas procesales en nuestro régimen jurídico tenemos, entre otras:

El artículo 123, en sus apartados A y B, fracciones XX y XII, respectivamente, tienen relevancia procesal porque es el fundamento de existencia de los tribunales que resuelven los conflictos de tipo laboral, tribunales que se denominan Junta de Conciliación y Arbitraje y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

(5) CHIOVENDA, Giuseppe *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Vol. I, segunda edición, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1948, p. 51

(6) PRIETO CASTRO Y FERRANDIZ, Leonardo, *Derecho Procesal Civil*, Vol. I, Ed. Tecnos, Madrid, 1973, p. 23.

Asimismo, la referencia del artículo 133 de la Constitución Federal, debe hacerse porque dicho precepto postula la supremacía constitucional, o sea el imperio de la ley constitucional como Ley Suprema de toda la Unión, y dicho artículo impone a los jueces de los Estados la obligación de dictar sus resoluciones y de conducir sus procesos, con arreglo a ese orden constitucional a pesar de las disposiciones en contrario que dichos jueces pudieran encontrar en sus constituciones o leyes locales.

Nuestra legislación laboral regula el proceso como fenómeno dinámico de la jurisdicción especial del trabajo a través de normas instrumentales que, contempladas en su totalidad constituyen seis principios rectores: dispositivo, formalista, de la oralidad, publicidad, concentración y apreciación de las pruebas en conciencia.

Es función del derecho procesal del trabajo regular instituciones y procedimientos para el mantenimiento del orden jurídico y económico entre dos clases desiguales, tutelando a una de ellas: la trabajadora.

B) PROCEDIMIENTO

Al conjunto de normas que rigen el desenvolvimiento del proceso se le llama procedimiento o enjuiciamiento. El procedimiento es, etimológicamente, "el modo de mover y la forma en que es motivado el acto". El sufijo mentum es derivado del griego menos, que significa principio de movimiento, vida, fuerza vital.(7)

Los términos proceso y procedimiento se emplean con frecuencia, incluso por procesalistas eminentes, como sinónimos o intercambiables. Conviene, sin embargo, evitar la confusión entre ellos, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso. El proceso se

(7) TRUEBA URBINA, Alberto, Tratado Teórico-Práctico del Derecho Procesal del Trabajo, Ed. Porrúa, México 1965, p 271.

caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo (v.gr. procedimiento incidental o impugnativo).⁽⁸⁾

El procedimiento se refiere a la forma de actuar y, en este sentido, hay muchos y variados procedimientos jurídicos; por ejemplo los procedimientos administrativos, notariales, registrales, etc.

En efecto, el procedimiento puede abarcar un todo o un fragmento del proceso, o incluso puede no ser jurisdiccional, así, resulta que un procedimiento es procesal cuando se encuentra dentro del proceso y posee la nota o característica de proyectividad que identifica a los actos procesales. Por lo tanto, un procedimiento es procesal cuando está ligado con otros, todos ellos dados dentro del conjunto de actos que configuran el proceso, y que son actos de las partes, del órgano jurisdiccional y de los terceros ajenos a la relación substancial, que se enfocan o proyectan hacia un acto final de aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para dirimirlo o resolverlo.

No hay que identificar el procedimiento y el proceso. Este último es un todo o si se quiere una institución. Está formado por un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda y termina cuando concluye por las diferentes causas que la ley admite. En sí, el procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de substanciarlo, que puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias, con período de pruebas o sin él, y así sucesivamente.

El procedimiento es tan solo el aspecto externo, puramente formal de los actos jurídicos procesales, la forma exterior en el proceso; el procedimiento es

(8) GOMEZ LARA, Cipriano, Ob. Cit. p. 251.

el conjunto de reglas jurídicas que regulan la manera, forma, términos y medios de expresión de los actos procesales. En consecuencia, el procedimiento es pues, una rama del derecho procesal, posiblemente la menos teórica, la esencialmente práctica, por cuanto que constituye un capítulo relativo a las normas o rituales que sirvan a las partes y a los tribunales para el ejercicio de sus actividades procesales.

C) PROCEDIMIENTO LABORAL

Antes de entrar al estudio del procedimiento laboral, cabe hacer la fundamental conceptualización de términos, como lo son Derecho del Trabajo y Proceso laboral, para lo cual señalaremos en primer término, que en la doctrina domina la idea de que el derecho del trabajo es una nueva disciplina jurídica autónoma que no debe asimilarse al derecho privado ni al público, ni tiene carácter mixto, es decir, el Derecho del Trabajo es un conjunto de normas que disciplinan las relaciones jurídicas que tienen por objeto el trabajo y las que regulan la actividad del Estado en orden a la tutela de la clase trabajadora.

En segundo término, tenemos que el derecho procesal mexicano del trabajo es una ciencia autónoma frente al derecho sustantivo laboral, y principalmente frente a nuestro derecho procesal civil, por cuanto que su técnica y procedimientos difieren. Los órganos jurisdiccionales del trabajo son distintos de los viejos tribunales comunes, lo mismo que sus correspondientes reglas procesales, y no sólo se distinguen por la naturaleza específica de sus instituciones y procedimientos, sino que sus sistemas procesales son antitéticos: los tribunales civiles valoran las pruebas conforme a la Ley que las regula, en tanto que las Juntas de Conciliación y Arbitraje las aprecian en conciencia; en las sentencias judiciales civiles impera la verdad legal o técnica y en los laudos de las Juntas la verdad sabida. Nuestra Suprema Corte de Justicia, confirma implícitamente la autonomía del derecho procesal obrero al reconocer la jurisdicción especial del trabajo.

El proceso laboral es un instrumento que no está en manos de obreros y patronos, sino del Estado, para que éste pueda ejercer la tutela de la parte débil, que es el trabajador, su función es de justicia social, para conseguir la dignidad de la persona obrera, el mejoramiento de su condición económica y la protección de su salud y de su familia. En consecuencia, el derecho procesal laboral es un derecho social, que ha quebrado los principios individualistas y liberales, especialmente el de igualdad de las partes en el proceso.⁽⁹⁾

Nuestra legislación laboral regula el proceso como fenómeno dinámico de la jurisdicción especial del trabajo, a través de normas instrumentales que, contempladas en su totalidad, constituyen los seis principios rectores señalados en el punto que antecede.

Es función del derecho procesal del trabajo regular instituciones y procedimientos para el mantenimiento del orden jurídico y económico, entre dos clases desiguales, tutelando a la clase trabajadora.

Procedimiento laboral es entonces la suma de actuaciones que realizan las partes junto con el juzgador para desarrollar el proceso, es decir, los actos que realizan las partes en el procedimiento son encaminados a llegar a la pronunciación de un laudo, satisfaciendo las pretensiones de una de ellas.

El derecho procedimental del trabajo se constituye concretamente por el conjunto de normas jurídicas formales, instrumentales, conforme a las cuales se ejercen los actos procesales encaminados a la conservación del orden jurídico y económico en los procesos de trabajo.

Nuestra Ley Federal del Trabajo ha pautado a través de disposiciones desordenadas, los procedimientos a seguir para la sustanciación y decisión de los conflictos obrero-patronales, interobreros o interpatronales. Si bien es cierto que la ley consagra capítulos sobre formas procesales bajo el Título Catorce, que lleva por epígrafe "Derecho Procesal del Trabajo", también es evidente que

(9) TRUEBA URBINA, Alberto, *Op. Cit.* p. 248.

existen en el propio ordenamiento laboral, en otros Títulos y Capítulos, preceptos esporádicos que contienen reglas de procedimientos, tanto jurisdiccionales como administrativos. Todas esas disposiciones jurídicas de procedimientos, vistas en su conjunto, constituyen el derecho procedimental mexicano del trabajo, rama importante de la ciencia del proceso laboral.

Los procedimientos de trabajo en general pueden distinguirse de la manera siguiente:

- a) Procedimientos de conocimiento o declaración
- b) Procedimientos de ejecución forzosa.

El procedimiento de conocimiento o declaración (de cognición), lo constituyen las formas procesales que sirven al tribunal para investigar y establecer la relación entre la norma jurídica y el caso concreto en la sentencia. Para la efectividad de ésta se necesitan normas de ejecución o procedimientos de aseguramiento, con la finalidad de hacer factible la satisfacción del interés tutelado jurisdiccionalmente.

Según la Ley Federal del Trabajo, los procedimientos laborales son de dos clases:

- a) Ordinarios y,
- b) Especiales.

El procedimiento ordinario, comprendido en el capítulo XVI, del Título Catorce, tiene por objeto satisfacer la necesidad jurídica que de una de las partes cumpla con cierta disposición de la ley o con determinada obligación contractual que se ha impuesto. El procedimiento especial, establecido en el capítulo XIX, se integra por una serie de disposiciones bajo el rubro de los conflictos de orden económico.(10)

(10) CAMPILLO SAINZ, Jorge, Derechos Fundamentales de la Persona Humana, Ed. Jus, México, 1952, p. 131.

Debemos señalar que el derecho procesal del trabajo es eminentemente social, ya que nuestra propia constitución lo señala al establecer en la primera parte del artículo 123 que: "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".

1.2 PARTES EN EL PROCESO

Cipriano Gómez Lara señala que el concepto de parte, desde el punto de vista jurídico se refiere a los sujetos de derecho, es decir, a los que son susceptibles de adquirir derechos y obligaciones.

El concepto de sujeto procesal es más amplio que el de parte, y a su vez, el concepto de parte formal es más amplio que el de parte material. Así, sujetos de proceso son: el juez, los peritos, los testigos, otra serie de auxiliares de la función jurisdiccional y, desde luego, las propias partes.(11)

Del mismo modo, para él son tres las partes que intervienen en el proceso: dos en contienda y una que decide (actor, demandado y juez), considera ajenos a la relación sustancial al juzgador, a los testigos, peritos, el mismo abogado, procurador o patrono.

Argumenta que lo esencial a las partes en el sentido procesal, es que bien sea un sujeto que reclame o inste, para sí o para otro, o que esté en posibilidad de reclamar una decisión jurisdiccional respecto a la pretensión que en el proceso se debate.

Parte formal corresponde a quien demanda por sí o por medio de otro accertamiento del vínculo de responsabilidad (en beneficio propio o de un tercero como en el caso de la representación). Parte material (accionante) a quien promueve

(11) GOMEZ LARA, Cipriano, *Op. Cit.* p. 223.

instando en el proceso, y que demanda para sí o para otro (que a su vez puede ostentar la representación de un tercero).

El Diccionario de Derecho Procesal Civil dice que "parte es la persona interesada en un juicio y que sostiene en él sus pretensiones, compareciendo por sí mismo o por medio de otras que la representan real o presuntivamente. En general, las partes que intervienen en un juicio son dos: actor que presenta la demanda ejercitando la acción, y reo que a quien se exige el cumplimiento de la obligación que se persigue mediante la acción, toda vez que el concepto de parte pertenece al derecho procesal".(12)

Chiovenda dice "que es parte el que demanda en nombre propio (o en cuyo nombre es demandada) una actuación de la ley, y aquel frente a la cual ésta es demandada". Más adelante agrega: "Llamamos parte a aquel frente al cual es demandada la actuación (de la ley) no contra quien es demandada". Por último, considera que las partes son actor y demandado, considerando tres sujetos, entre ellos, además de las partes, al órgano jurisdiccional.(13)

El Maestro Prieto-Castro senala que serán partes las personas (físicas o jurídicas) que se constituyen en sujetos de un proceso para pretender en él el otorgamiento de justicia o tutela jurídica, y que, por tanto, asumen la titularidad de las relaciones que en el mismo se crean, con los derechos, las cargas y las responsabilidades inherentes. El concepto de parte es pues procesal y nace dentro del proceso.(14)

Las partes son los sujetos de los derechos y de las cargas procesales. En todo proceso civil han de intervenir dos; no se concibe una demanda contra sí mismo, ni siquiera en calidad de representante de otra persona.

(12) PALLARES, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, décimo cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1981, p. 588.

(13) CHIOVENDA, José, Principios de Derecho Procesal Civil, Tomo I, Instituto Editorial Reus, tercera edición, Madrid, 1946, p.123.

(14) PRIETO CASTRO, Ob. Cit. p. 56.

Se llama actor al que solicita la tutela jurídica, y demandado aquel contra quien se pide esa tutela. No es preciso que las partes sean necesariamente los sujetos del derecho o de la obligación controvertidos.

El concepto de parte es, por consiguiente, de carácter formal. Interesa especialmente determinar quien es parte, para los efectos del fuero, de la litispendencia, de la cosa juzgada, de las costas, de la justicia gratuita, de la interrupción del procedimiento, de la exclusión de funcionarios judiciales, del derecho de negarse a testificar y de la capacidad para prestar juramento.

Tienen capacidad para ser parte todos los que poseen capacidad jurídica, y es capaz, por lo tanto, toda persona natural o jurídica. pero también lo es el concebido no nacido debidamente representado, y el póstumo en relación con él.(15)

Son partes las personas que directamente o por medio de representante piden la aplicación de la ley, y no lo son sus apoderados o representantes que de hecho intervengan en el juicio.

El concepto de parte se determina por la naturaleza del interés defendido, que puede ser económico, moral, individual, social, etc., enfatizando que el concepto de parte pertenece al derecho procesal, como se expuso anteriormente, y no de orden sustantivo.

Son partes en el proceso obrero las personas físicas o morales sobre quienes recaen los resultados de los laudos. Para ser parte se requiere tener un interés jurídico, que ese interés se encuentre amenazado o haya sido trasgredido, y que para conjurar la amenaza o restituir en el disfrute del derecho a la víctima, ésta se defina.

La calidad de parte en el proceso se genera por el ejercicio de la acción; es, pues, la pretensión deducida ante el ejercicio jurisdiccional, la que

(15) GOLDSCHMIDT, James, Derecho Procesal Civil, tr. por Leonardo Prieto Castro, Ed. Labor, S.A., segunda edición, Madrid, 1936, p. 191.

configura y hace nacer las partes en el proceso; es un acto unilateral -la pretensión del actor- lo que determina que él y la persona en contra de quien dirige la acción e hipotéticamente los terceros que puedan ser afectados por la pretensión, se constituyan partes.

Partes en un proceso son las personas que hacen valer una pretensión y las que pueden ser afectadas por esa pretensión. (16)

Para comprender bien el concepto de parte, es necesario distinguir con claridad el sujeto del litigio y el sujeto de la acción. Sujeto del litigio es la persona respecto de la cual se hace el juicio, sujeto de la acción es la persona que hace el juicio o concurre a hacerlo. En el sujeto del litigio recaen las consecuencias del juicio mientras que no sucede otro tanto con el sujeto de acción.

El concepto de parte debe atribuirse en primer término y fundamentalmente al sujeto del litigio, y secundariamente al sujeto de la acción, así Carnelutti sostiene que el sujeto de la acción es la persona o grupo de personas a quien pertenece la voluntad que se manifiesta en el proceso, y el interés que determina, mientras que el sujeto del litigio es la persona cuyos intereses van a ser discutidos en el proceso.

El sujeto del litigio es parte en sentido material, y el sujeto de la acción es parte en sentido formal.

Aunque cada parte puede estar integrada de dos o más personas, nuestra Ley positiva sólo considera parte a las personas cuyos derechos se discuten en el pleito, no así las demás personas que intervengan en el mismo.

Por excepción tenemos que respecto a los apoderados y representantes legales, no hay que olvidar que pueden ser partes en los incidentes relativos a su personería lo mismo que el juez lo es en los de recusación y excusa. Los

(16) CASTORENA, J. Jesús, Procesos de Derecho Obrero, Ed. Torrenta Didot, S. A., México, 1978, p. 105 y sigs.

abogados únicamente son partes en los recursos que personalmente interponen contra una corrección disciplinaria o una medida de apremio.

Así pues, parte significa no la persona, sino la dirección de la voluntad, que es única, aunque la manifiesten varias personas actuando conjuntamente. El concepto de parte no se refiere a las personas que intervienen en un proceso, sino a la posición que tiene en él.

1.3 TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Algunas doctrinas y legislaciones extranjeras están acordes en que las relaciones entre el Estado y sus empleados son de derecho público y por lo mismo no están en el ámbito del derecho del trabajo, sino del derecho administrativo. Sin embargo, también se admite que los funcionarios del Estado son asimilables a los empleados de las empresas privadas y que por lo tanto deben estar sujetos a la legislación del trabajo, porque los vínculos que se crean entre ellos son jurídicos y contractuales, y porque tienen los mismos derechos colectivos de asociación y huelga, así como los individuales consagrados en favor de los asalariados.

Anteriormente la función pública entre el Estado y sus servidores era regulada por leyes administrativas, para garantía del empleado y para el mejor funcionamiento del poder público. En un principio este servicio tuvo carácter civil, de donde proviene la denominación de Leyes del Servicio Civil.(17)

Posteriormente, la Revolución Mexicana propició el movimiento obrero y convirtió en Ley Suprema en 1917 los derechos de los trabajadores, obreros, jornaleros, empleados, artesanos, etc; de ahí que el burócrata comenzara a participar en la lucha social, con la misma inquietud que los asalariados, sólo que a un paso lento.

(17) TRUEBA URBINA. Alberto, Ob. Cit. p. 721.

El contrato de trabajo burocrático proviene del artículo 123 de la Constitución de 1917, por lo que el concepto de servicio civil resulta anticuado. Sin embargo, todavía la Ley Federal del Trabajo de 1931 insistió en emplear la terminología de servicio civil y no fue sino hasta la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que se identifica la función pública como una relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, es decir, la expresión del concepto de la función pública como relación de trabajo.

Por otra parte, la relación jurídica entre el Estado y sus servidores constituye una relación de derecho laboral, por estar reglamentado el trabajo burocrático en el artículo 123 constitucional y porque la relación jurídica de los empleados públicos se asemeja a la "relación laboral de los asalariados", por el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática en virtud del nombramiento. Su naturaleza es institucional por cuanto que la relación se rige por la ley que es tutelar de los empleados.

Por otra parte, el Estatuto al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, establecía en su artículo 2º que:

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

De los avances que ha tenido el empleado al Servicio del Estado, en cuanto a la legislación que lo rige se hablará en el siguiente capítulo, en este por lo pronto nos concretaremos a dar el concepto que en nuestra opinión es el adecuado para determinar el concepto de trabajador al servicio del estado, después de un breve antecedente sobre el término "burocracia".

En los últimos años se ha generalizado el uso del término burócrata para designar al trabajador que presta servicios al Estado, y burocracia para hacer

referencia al conjunto de ellos. Etimológicamente, burocracia proviene del francés *bureaucratie* y éste de *bureau*, oficina, escritorio, y del griego *khatos*, poder; se entiende, pues, la burocracia como la influencia o poder tras el escritorio de los empleados públicos. Sin embargo, este término ha tomado una acepción peyorativa, despectiva; ya que a los servidores públicos se les ha calificado como una "plaga" de los Estados modernos.

Por su parte, el Maestro Serra Rojas, apoyando el comentario anterior, explica que la palabra burocracia es una expresión peyorativa en la cual indicamos al grupo de personas que sirven al Estado en forma permanente y presupuestal, y a la sociedad, realizando los fines de éste.(18)

Las fuentes del derecho procesal de los empleados públicos se encuentran en las normas principales del proceso de los asalariados, (apartado A), mientras que los derechos sociales mínimos de los trabajadores al servicio del Estado, están escritos en el apartado B del artículo 123 constitucional: jornada máxima de ocho horas, descanso semanario, vacaciones, salario mínimo, igualdad de salario a trabajo igual (lo cual debemos aclarar que según lo que nos ha dejado la propia experiencia, resulta ser una romántica ilusión, ya que en muchos casos "a trabajo igual" no corresponde un salario igual, originándose estas desproporciones en las buenas relaciones que se tengan con directivos o coordinadores de las Unidades Administrativas donde se preste el servicio), escalafón, ascensos y antigüedad, inamovilidad en sus empleados, asociación y huelga (ficción), seguridad social y jurisdicción especial para sus conflictos; estos derechos se reglamentan en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La prestación personal del servicio es un elemento inherente a la figura del trabajador, que, generalmente entendida como una obligación prototípica de hacer, no puede sustituirse por la de otra diferente, sin consentimiento del patrón.

Aunque su proyección es expansiva, el concepto jurídico de trabajador implica un vínculo de jerarquía, elemento gestor de la llamada

(18) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I, Ed. Porrúa, décima edición, México, 1981. p. 88.

subordinación, que supone el poder de mandar con que cuenta el patrón y el deber de obediencia de aquél.

Por su parte, el diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, establece que trabajador es la persona física, que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado (art. 8º de la LFT). Precizando el concepto, el párrafo segundo de dicho precepto previene al efecto que, "se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido para cada profesión u oficio".

Terminológicamente, frente a la utilización indiscriminada de las voces obrero, empleado, prestador de servicios o de obras, dependientes, etc., la denominación trabajador responde con precisión a la naturaleza de este sujeto primario del derecho del trabajo, amén de que unifica el carácter de aquellos que viven de su esfuerzo ya preponderantemente material o intelectual.

Por otra parte, tenemos que servicio, según la acepción que para este concepto se precisa, es una función del Estado: empresa dirigida por la administración destinada a satisfacer intereses colectivos, es decir, todo servicio que prestan los trabajadores al servicio del Estado e forma directa o indirecta, tienden a la satisfacción de los fines de éste.

Asimismo, desde el punto de vista jurídico, "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 lo constituye".(19)

Así pues, podemos decir que los trabajadores al Servicio del Estado son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del Titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente.

(19) KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, Textos Universitarios, quinta edición, México, 1983, p. 215.

1.4 TRABAJADORES DE CONFIANZA

El hombre en sí mismo, constituye la célula de las comunidades humanas, es de él y para él que nace el derecho; así, el hombre, por su sola cualidad de hombre, es el titular originario y natural de los derechos y obligaciones que brotan de las normas jurídicas: el hombre, por su sola cualidad de hombre, es persona. Toda persona, física o jurídica, es sujeto titular de derechos y obligaciones.

Las normas de declaración de derechos sociales reposan, entre otros varios, en el principio de la igualdad de todas las personas que entregan su energía de trabajo a otro, razón por lo que la ley emplea, exclusivamente, el término trabajador para designar al sujeto primario de las relaciones de trabajo.

La Ley de 1931 empleó la fórmula "empleado de confianza", la que fue 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 constituyan 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.

Volviendo a la Ley de 1931, diremos que ésta no contenía ni definición ni concepto alguno que permitiera determinar lo que debería entenderse por empleado de confianza, se ocupó de ellos únicamente en sus artículos 48 y 126, fracción X, pero lo hizo en términos imprecisos: el segundo de esos preceptos parece se refería a ellos como personas distintas de las que desempeñaban puestos de dirección o de inspección de las labores, y serían las personas que ejecutaran trabajos personales del patrono dentro de la empresa; en cambio, la primera parte de la fracción X del artículo 126 parece identificar a los empleados de confianza con las personas que desempeñan puestos de dirección, fiscalización y vigilancia.

La falta de precisión de las disposiciones legales produjo una cierta vaguedad en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se lee que los empleados de confianza son "los que intervienen en la dirección y vigilancia de una negociación y que, en cierto modo, substituyen al patrón en alguna de las funciones propias de ésta". (20)

Con el propósito de buscar una solución, y después de considerar las ejecutorias principales de nuestra jurisprudencia y las ideas expuestas por los tratadistas nacionales y extranjeros, los nacionales propusieron la fórmula siguiente ; "Debe hablarse de empleados de confianza cuando estén 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".(21)

"El criterio que se sigue para caracterizar a un empleado de confianza es la índole o naturaleza de la labor que desempeña". (22)

Los trabajadores de confianza son trabajadores que disfrutan de todos los beneficios del artículo 123, con las modalidades que no destruyen aquellos beneficios, derivadas de la naturaleza de sus funciones. Esta consideración explica que se trate 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 *ius 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.

Así pues, resulta que los trabajadores de confianza, son trabajadores que constituyen uno de los trabajos especiales que se contemplan en el Título Sexto, Capítulo Segundo de la Ley Federal del Trabajo, como se desprende de sus artículos 9º y 182 a 186. Por lo tanto, y de conformidad con el artículo 181, se rigen por sus

(20) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Ejecutoria. Tesis 62, Loaysa y Manuel.

(21) DE LA CUEVA, Mario, *Doctrina Mexicana del Trabajo*, Tomo I, Ed. Porrúa, cuarta edición, México, 1954. p. 423.

(22) Ejecutoria de la Corte. Sem. Jud. Fed. VI época, Tomo 14, p. 156; T. VIII. pág 166; T. XXVI. pág. 118; T. XXXII. pág. 72.

disposiciones especiales y por las generales de la Ley en cuanto no contraríen a aquellas.

De este modo, tenemos que la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le dé al puesto.

Del mismo modo, tenemos que el segundo párrafo del artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo, expresa cuales son las funciones de confianza; toda vez que no es la persona quien determina que su función sea de confianza, sino que es la naturaleza de la función lo que produce la condición de trabajador, y:

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

El término confianza sugiere un aspecto subjetivo, pero éste se relaciona con las cualidades que debe poseer la persona a la que se va a confiar la función, o expresado en otros términos; si una función es particularmente importante para la empresa, ésta podrá elegir a la persona que en su concepto reúna los requisitos de honestidad, discreción y lealtad, que se requieran para su buena ejecución.

Es necesario aclarar que esas funciones serían consideradas de confianza cuando tuvieran carácter general y para determinar el significado de el término "carácter general", debe tomarse en cuenta que la categoría de trabajador de confianza constituye una excepción al principio de igualdad de todos los prestadores de trabajo ante la Ley, por lo tanto su interpretación debe ser restrictiva (situación en la que no estamos de acuerdo, porque entonces se estaría cometiendo una violación de garantías individuales al faltar al contenido del artículo 1º Constitucional).

Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores; no serán tomados en consideración en los

recuentos que se efectúen para determinar la mayoría de los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren, de conformidad con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

El artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, establece que son trabajadores de confianza:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requieran de 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 confieran la representatividad e impliquen 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 jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente estén desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

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

d) Auditoría: a nivel de auditores y subdirectores 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 y 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 le lleve a cabo.

h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Subsecretario, 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 Empleos 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 al 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.

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.

Conforme a lo preceptuado por la fracción XIV, del apartado B), del artículo 123 constitucional, solamente en la Ley se puede determinar qué cargos o empleos se deben considerar de confianza; por tanto, para que un trabajo sea considerado de confianza se requiere que así se establezca por la disposición legal, es decir, por una norma jurídica emanada del Poder Legislativo.

La fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional dispone que las personas que desempeñen puestos de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Los trabajadores de confianza son las personas que por la naturaleza de las funciones que desempeñan en una empresa o establecimiento o al servicio de un patrono en particular, ajustan su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo, que al ser de excepción dan a su contratación un carácter sui generis, acordes a las labores que realizan.

Si nos atenemos al criterio jurídico, de confianza es el trabajador al que protege la legislación del trabajo con las modalidades que corresponden a la actividad que desempeñan y son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general; así como las relacionadas con trabajos personales del patrono, dentro de la empresa o establecimiento (art. 9º de la Ley Federal del Trabajo).

Dispone la Ley vigente que las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza serán proporcionales a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento.

Las características de la relación laboral son:

a) Que los trabajadores de confianza no pueden formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en cuenta en los recuentos que

se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga (art. 931, fracción IV, LFT).

b) No podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren en las empresas o establecimientos.

c) Los patronos quedan eximidos de la obligación de reinstalarlos, aún cuando tengan derecho al pago de cualquier indemnización (art. 49, trac. III LFT)

d) Puede emplearse a extranjeros con el carácter de trabajador de confianza.

e) No es la designación del puesto, sino la naturaleza de las funciones a desempeñar lo que otorga la calidad de trabajador de confianza.

f) Los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento y que puedan estimarse de confianza, de cualquier manera obligan al patrono en sus relaciones con los demás trabajadores y.

g) Los directores, administradores y gerentes generales no tendrán derecho a participación alguna en el reparto de utilidades.

Empleado de confianza, voz que se emplea como sinónima de trabajador de confianza para efectos legales, es la persona que desempeña el trabajo que atañe a la seguridad, eficacia y desarrollo económico y social de una empresa o establecimiento, y la que conforme a las atribuciones que se le otorgan, actúa al amparo de una representación patronal que le permite gozar de ciertos beneficios y distinciones.

CAPITULO 2.

ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO LABORAL

- 2.1 Leyes anteriores a la Constitución de 1917
- 2.2 La Constitución de 1917
- 2.3 Ley Federal del Trabajo de 1931
- 2.4 Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1939-1960.
- 2.5 La creación del Apartado B en 1960
- 2.6 La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.

2.1 LEYES ANTERIORES A LA CONSTITUCION DE 1917

En relación a los antecedentes del procedimiento laboral, en cuanto se rigen las relaciones entre el patrón Estado y los trabajadores de confianza a su servicio, debe señalarse que antes de la Constitución de 1917 y hasta la actualidad, no ha habido ningún ordenamiento legal que rijan normas de procedimiento para estos trabajadores, es así que los trabajadores de confianza se han visto desprotegidos desde siempre, respecto al procedimiento aplicable para el caso de que demanden ante la autoridad competente la vía de acción que consideren conveniente.

Con estas referencias, haremos un breve bosquejo histórico de los cambios que ha sufrido el derecho del trabajo y su procedimiento hasta nuestros días.

El Archiduque Maximiliano de Habsburgo expidió una legislación social que representa un esfuerzo generoso en defensa de los campesinos y de los trabajadores: el 10 de abril de 1865 suscribió el Estatuto Provisional del Imperio y en sus artículos 69 y 70, incluidos en el capítulo de "Las garantías individuales", prohibió los trabajos gratuitos y forzados, previno que nadie podía obligar sus servicios sino temporalmente y ordenó que los padres o tutores debían autorizar el trabajo de los menores. El primero de noviembre del mismo año expidió lo que se ha llamado "Ley del Trabajo del Imperio", en la que otorgaba ciertas libertades a los campesinos. Resulta obvio que en aquella época no se hablaba del servicio público,

limitándose la legislación creada en ese tiempo a contemplar únicamente cuestiones relativas al trabajo en el campo.

Los historiadores han hecho notar que la condición de los trabajadores durante esta época (del Imperio), no sólo no mejoró, sino que más bien sufrió las consecuencias de la crisis política, social y económica en que se debatió la sociedad.

Asimismo, el siglo XIX mexicano no conoció el derecho del trabajo: en su primera mitad continuó aplicándose el viejo derecho español, las Leyes de Indias, las Siete Partidas, la Novísima Recopilación y sus normas complementarias.(1)

Posteriormente, la Revolución de Ayutla, la segunda de las tres grandes luchas de México para integrar su nacionalidad y conquistar su independencia, la libertad y la justicia para sus hombres, representa el triunfo del pensamiento individualista y liberal, porque lo más importante para los hombres de entonces era poner fin a la dictadura personalista de Santa Anna y conseguir el reconocimiento de las libertades consignadas en las viejas declaraciones de derechos.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, los juristas elaboraron el Código Civil de 1870, procurando dignificar el trabajo, declarando que la prestación de servicios no podía ser equiparada al contrato de arrendamiento, porque el hombre no es ni podía ser tratado como las cosas.

Más adelante, en 1904 el Gobernador del Estado de México, José Vicente Villada, dictó una ley en la que se declaró que en los casos de riesgo de trabajo debía el patrono prestar la atención médica requerida y pagar el salario de la víctima hasta por tres meses.

(1) DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, décima primera edición, Ed. Porrúa, México, 1988, p. 40.

Hasta entonces, en ninguna legislación existente antes de la expedición de la Constitución Federal de 1917 se habló de los empleados al servicio del estado, ignorándose por completo el término "trabajador de confianza". resultando obvia tal situación, toda vez que si no se había reglamentado la situación de los trabajadores en general, mucho menos podía esperarse el que se tomara en cuenta a los empleados públicos. Con este panorama, y dados los acontecimientos sociales sufridos en México, posteriormente se elaboró la Constitución de 1917.

2.2 LA CONSTITUCION DE 1917

Una vez que el General Huerta abandonara el poder en 1914, los jefes de las tropas constitucionalistas iniciaron la creación del derecho del trabajo: el 8 de agosto, se decretó en Aguascalientes una reducción a nueve horas de la jornada de trabajo, se impuso el descanso semanal y se prohibió cualquier reducción a los salarios; el 15 de septiembre se dictó en San Luis Potosí un decreto fijando los salarios mínimos; el 19 siguiente, en Tabasco se fijaron los salarios mínimos, se redujo a ocho horas la jornada de trabajo y se cancelaron las deudas de los campesinos. Mayor importancia tuvo el movimiento creador del derecho del trabajo en los estados de Jalisco y Veracruz. En Jalisco Manuel M. Diéguez expidió un decreto sobre jornada de trabajo, descanso semanal obligatorio y vacaciones; en Veracruz, Aguirre Berlanga publicó el decreto que merece el título de primera ley del trabajo de la Revolución Constitucionalista, el 4 de octubre de 1914 se impuso el descanso semanal y el 19 próximo, Candido Aguilar expidió la Ley del Trabajo del Estado: jornada máxima de nueve horas, escuelas primarias sostenidas por los empresarios, inspección de trabajo, reorganización de la justicia obrera.

La fuerza creciente del movimiento social decidió al jefe de la revolución, don Venustiano Carranza, a anunciar el 12 de diciembre de 1914, la adopción de las medidas legislativas adecuadas para dar satisfacción al pensamiento nuevo y a las esperanzas del pueblo: legislación agraria y legislación para mejorar la condición del trabajador rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias.

En 1916, Carranza convocó al pueblo para que eligiera representantes a una asamblea constituyente que determinara el contenido futuro de la Constitución.

El Proyecto de Constitución que se elaboró, produjo una profunda decepción en la Asamblea, pues ninguna de las grandes reformas sociales quedó debidamente asegurada: el artículo 27 remitía la reforma agraria a la legislación ordinaria y la fracción X del artículo 73 se limitaba a autorizar al poder legislativo para regular la materia del trabajo. En el artículo 5º, los redactores del Proyecto agregaron un párrafo al precepto correlativo de la vieja constitución limitando a un año la obligatoriedad del contrato de trabajo.

En el mes de diciembre de 1916, las diputaciones de Veracruz y Yucatán presentaron dos iniciativas de reforma al citado artículo, en las que propusieron algunas normas concretas en favor de los trabajadores. La comisión encargada de dictaminar sobre el Proyecto del artículo 5º incluyó en él el principio de la jornada máxima de ocho horas, prohibió el trabajo nocturno industrial de las mujeres y de los niños y consignó el descanso hebdomadario.

Fue Froylán C. Manjarrez quien insinuo en la asamblea la conveniencia de que se dedicara un capítulo o título de la Constitución a las cuestiones de trabajo; proponiendo por escrito en la sesión del día siguiente, que el problema de los derechos de los trabajadores se separara del artículo 5º y se integrara en un título especial.

Don Venustiano Carranza, decidió adelantarse a los oradores diputados y comisionó al Lic. José Natividad Macías para que apoyase la adopción de un título especial sobre el trabajo, lo cual cumplió, exponiendo en la sesión los principios que según su opinión debían constituir las columnas del futuro derecho del trabajo y leyó varias disposiciones de un proyecto de ley que había redactado por encargo del mismo Carranza.

Posteriormente, se creó una comisión que redactaría el Proyecto de nuevo título sobre el trabajo, con base en los proyectos de Macías, la Comisión formuló un anteproyecto sobre el que cambió impresiones con un grupo de diputados y del que salió el proyecto final que se turnó a la Comisión del Congreso encargada de presentarlo a la asamblea. En su dictamen, la Comisión conservó la mayor parte del texto original, hizo algunos cambios, modificó varias disposiciones, adicionó otras y propuso algunas fracciones nuevas. Después de una breve discusión, el Artículo 123 fue aprobado el 23 de enero de 1917.

Antes de 1917, sólo existía el derecho civil y para que el derecho del trabajo pudiera nacer fue necesario que la revolución de 1910 rompiera con el pasado. El derecho del trabajo nació como un derecho nuevo, creador de nuevos ideales y de nuevos valores de justicia, distintos a los que servían de base al derecho civil.

Así pues, la Constitución de 1917 es la primera Declaración de derechos sociales de la historia y del derecho mexicano del trabajo.

2.3 LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

La fracción X del artículo 73 del Proyecto de Constitución de 1917, autorizaba al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en Materia de trabajo.

Dos consideraciones determinaron a los constituyentes a cambiar de opinión: la convicción de que contrariaba el sistema federal y el convencimiento de que las necesidades de las entidades federativas eran diversas y requerían una reglamentación diferente. Por esas dos razones, en el párrafo introductorio del Artículo 123 dijeron:

"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:..."(2)

En estas circunstancias, el 14 de enero de 1918, el Estado de Veracruz expidió su Ley del trabajo, que no solamente es la primera de la República, sino que, salvo disposiciones dispersas de algunas naciones del sur, es también la primera de nuestro continente; se completó la Ley con la de 18 de junio de 1824 y fue un modelo para las leyes de las restantes entidades federativas, más aún, sirvió como precedente en la elaboración de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

La Ley del trabajo de Veracruz produjo grandes beneficios: el reconocimiento pleno de la libertad sindical del derecho de huelga ayudó eficazmente al desarrollo del movimiento obrero, que es, desde entonces, uno de los más fuertes y aguerridos de la República, y las disposiciones sobre el salario y en general, sobre las condiciones de trabajo, contribuyeron a la elevación de las formas de vida de los hombres.

En este sentido, las Juntas Federales de Conciliación y la Federal de Conciliación y Arbitraje nacieron de necesidades prácticas, pues numerosos conflictos de trabajo afectaban directamente a la economía nacional y otros no podían ser resueltos por las Juntas de los estados porque trascendían los límites de su jurisdicción, por lo que el 27 de septiembre de 1927 el Poder Ejecutivo expidió un decreto por el que se crearon la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Federales de Conciliación.

En vista de las múltiples dificultades que surgieron por la competencia de los conflictos de trabajo, el poder revisor de la constitución de 1917 modificó en el año de 1929 el párrafo introductorio de la Declaración de derechos sociales y propuso una solución: la ley del trabajo sería unitaria y se expediría por el Congreso Federal, pero su aplicación correspondería a las autoridades federales y a

(2) DE MARIO DE LA CUEVA, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, Ed. Porrúa, novena edición, México 1986, p. 53 y 54.

las locales mediante una distribución de competencias incluida en la misma reforma. Así se abrió el cambio para la expedición de una Ley Federal del Trabajo aplicable en toda la República.(3)

Actualmente, la fracción X del artículo 73 Constitucional señala:

"ART. 73.- El Congreso tiene facultad:

X. Para Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123".

Asimismo, el párrafo introductorio del artículo 123 constitucional señala:

"ART. 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 las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:..."

La Ley de 1931 fue el resultado de un intenso proceso de elaboración y estuvo precedida de algunos proyectos.

La Secretaría de Gobernación convocó a una asamblea obrero patronal, que se reunió en la Ciudad de México el 15 de noviembre de 1928 y presentó al Congreso para su estudio un Proyecto de Código Federal del Trabajo. Este documento, publicado por la C.T.M., con las observaciones de los empresarios, es el primer antecedente concreto de la elaboración de la Ley de 1931.

(3) DE LA CUEVA, Mario, Ob. Cit. p. 50

Dos años después, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, redactó un nuevo Proyecto en el que tuvo intervención principal el Lic. Eduardo Suárez, y al que ya no se le dió el nombre de Código, sino de ley. Fue discutido en Consejo de Ministros y remitido al Congreso de la Unión, donde fue ampliamente debatido; y previo un número importante de modificaciones, fue aprobado y promulgado el 28 de agosto de 1931.

2.4 ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN 1939-1960

En el artículo 2º de la Ley de 1931 se dispuso que: "las relaciones entre el estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan", tal disposición generó una gran inseguridad entre los trabajadores al servicio del estado, pues ni siquiera se determinó qué órgano era el competente para expedir dichas leyes. Como respuesta a esta intranquilidad el presidente Abelardo L. Rodríguez expidió el 12 de abril de 1934 un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil de fecha 9 de abril de 1934 y con vigencia hasta el 30 de noviembre del mismo año, en que terminaba su mandato gubernativo.

Con la extinción de este Acuerdo, basado en el concepto de servicio civil del viejo derecho administrativo, se abrió paso a un nuevo derecho estatuario concordante con el artículo 123 constitucional, que identifica la función pública como una relación de trabajo entre el Estado y sus servidores.

El Acuerdo de Servicio Civil podrá ser un antecedente del Estatuto de los Trabajadores del Estado, pero uno y otro constituyen dos tendencias distintas, dos normas diferentes en su alcance jurídico, político y social: el Acuerdo recoge la idea tradicional administrativa de servicio civil, inspirada en leyes extranjeras que regulan aquél servicio, en tanto que el Estatuto es la expresión del concepto de la función pública como relación de trabajo, es decir, nuevo derecho laboral burocrático originado en el artículo 123 que motivó la reforma constitucional de 1960 y por la

cual se incorporaron a la Ley Suprema los derechos de los burócratas que consignaba el Estatuto Cardenista.(4)

En 1935 el Partido Nacional revolucionario al buscar mejorar las condiciones de los servidores públicos, redactó un proyecto de Ley del Servicio Civil. Con base en este proyecto a propuesta del Presidente Lázaro Cárdenas, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 5 de diciembre de 1938, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en el que se estableció por primera vez un nuevo derecho de carácter laboral en favor de los empleados públicos, creándose además un régimen procesal con procedimientos especiales y un tribunal de arbitraje encargado de dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores. Desde entonces nacieron las relaciones laborales entre los poderes federales y sus empleados, y posteriormente sus principios sustantivos y procesales se incorporaron al artículo 123 de la Constitución Federal, formando el apartado B) del propio artículo, bajo el antiguo rubro "Del Trabajo y de la Previsión Social".

Dicho estatuto, contemplaba en su artículo 4º la división de los trabajadores al servicio del estado, dividiéndolos en dos grupos: trabajadores de base y de confianza, señalando expresamente qué puestos eran considerados de confianza, contemplando en su artículo 5º que: "Esta Ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base, los trabajadores de confianza no quedan comprendidos en aquélla...", es decir, en dicho estatuto se excluyó de su aplicación a los trabajadores de confianza.

Posteriormente, el 17 de abril de 1941 se publicó en el Diario Oficial un nuevo Estatuto que abrogó al de 1938, que no sólo regula los derechos de los empleados públicos, sino que reglamenta la integración y funcionamiento del tribunal y los procedimientos para dirimir sus conflictos, suprimiendo las Juntas Arbitrales y alcanzó la reforma el aumento en los puestos de confianza, excluyéndolos nuevamente del ámbito de aplicación de dicho estatuto, consolidándose el derecho de asociación profesional y de huelga, con la misma amplitud del Estatuto de 1938.

(4) TRUEBA URBINA, Alberto, Tratado Teórico-Práctico del Derecho Procesal del Trabajo, Ed. Porrúa, México, 1965, p. 724.

En 1947 el Congreso apoyó un proyecto de reformas al Estatuto vigente, las cuales, al igual que el Estatuto mismo fueron reiteradamente catalogados como inconstitucionales.

2.5 LA CREACION DEL APARTADO B) EN 1960

Como ya se expuso con anterioridad, el apartado B) constitucional surgió de la necesidad de regular las relaciones entre el estado y sus trabajadores, elevándolas a rango constitucional para mayor validez y legalidad de tales normas reguladoras.

Consecuencia de las presiones de los servidores públicos para garantizar constitucionalmente su relación de trabajo, fue el hecho de que el Presidente Adolfo López Mateos presentó al Congreso de la Unión, un proyecto de adiciones al Estatuto, mediante el cual se elevaron a rango constitucional las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del estado; el proyecto distinguía la naturaleza del trabajo en general y el burocrático. Desde esta tesitura señaló el presidente de la República la necesidad de comprender el trabajo de los servidores públicos dentro de los beneficios del artículo 123 constitucional, con las diferencias que se derivan de la distinta naturaleza jurídica de ambas funciones. El decreto respectivo fue publicado en el Diario Oficial de 5 de diciembre de 1960.

Una vez hecha la adición al texto anterior a la reforma, se convirtió en apartado "A" y el adicionado en apartado "B"; este último tuvo aplicación solamente "Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores".

Las garantías sociales mínimas de los empleados públicos son los derechos sociales establecidos en su favor por el apartado B) del artículo 123 de la constitución. Por el sólo hecho de estar reglamentadas las relaciones jurídicas entre el Estado y sus servidores en el citado artículo, la relación entre el Estado y sus trabajadores constituye una relación de derecho laboral, dando lugar a que su

aplicación se rige por una ley reglamentaria de dicho apartado y que es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de la que más adelante se hablará, sin embargo dicho ordenamiento tampoco contempla normas de procedimiento aplicables a los trabajadores de confianza.

Por otro lado, las disposiciones constitucionales de carácter procesal consignadas en el apartado B) del artículo 123, dicen textualmente:

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

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación 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".

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

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

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

2.6 LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963.

En el año de 1959, el Presidente López Mateos envió una iniciativa de adiciones a la Constitución, en la que sugería se adicionara al artículo 123 un apartado B), que contuviera la declaración de derechos sociales de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión y de los gobiernos del Distrito y territorios federales. La adición quedó aprobada el 5 de diciembre de 1960, cuando se adiciona a la Constitución el apartado B) del artículo 123 y tres años después, el 27 de diciembre de 1963, se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, y en cuyas normas de procedimiento, no se rige ni establece nada en favor de los trabajadores de confianza, es más, y siguiendo el mismo lineamiento de los estatutos anteriores, el artículo 5º de dicha ley nuevamente los excluye.

Lo relevante de la expedición de dicha Ley, fue la creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, mismo que vino a sustituir al hasta entonces Tribunal de Arbitraje, señalando que dicho Tribunal es formalmente un tribunal administrativo y su materia se cataloga dentro de los asuntos de lo contencioso administrativo. Materialmente realiza una función jurisdiccional con los elementos que hemos asignado a esta función y sus resoluciones tienen autoridad de cosa juzgada. (5)

La nueva Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, reafirma los principios de los Estatutos que precedieron respecto a la "relación jurídica del trabajo" entre el estado y sus servidores, establece la inamovilidad de los trabajadores de base y regula las garantías sociales mínimas que en favor de los burócratas consigna el artículo 123, les reconoce el derecho de asociación profesional, pero limita de tal manera el de huelga que lo hace imposible de realizar.

Resultando por tanto una contradicción entre lo preceptuado por la constitución con la exclusión que la Ley Reglamentaria contiene respecto a los

(5) SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, F.J. Porrúa, México, 1959, p. 347.

trabajadores de confianza de su ámbito de aplicación. En efecto, a los trabajadores del estado se les reconoce en la fracción IX, apartado B) del artículo 123, el derecho absoluto de optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, en los casos de despido injustificado, no haciendo distinción entre trabajadores de base y de confianza, pero sucede, como más adelante se expondrá que en la práctica no ocurre lo mismo.(6)

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

Ahora bien, la legislación burocrática es aplicable a las personas que laboran en alguna de las instituciones que señala su artículo 1^o; de este modo tenemos que:

"La presente Ley es de observancia general para los Titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y territorios Federales; de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Junta Federal de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Seguros y de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como los otros organismos descentralizados, similares a

(6) TRUEBA URBINA, Alberto, Ob. Cit. p. 13.

los anteriores que tengan a su cargo funciones de servicios públicos".

De lo anterior se desprende que con la creación del apartado B) se abre una nueva perspectiva social y económica para los trabajadores al Servicio del Estado, solo que, limitando evidentemente los derechos o prerrogativas de los trabajadores de confianza, como se examinará en capítulos subsecuentes, ya que como se ha expuesto, la Legislación Burocrática excluye de su ámbito de aplicación a los trabajadores de confianza a su servicio, dejándolos evidentemente en un estado de desamparo jurídico.

CAPITULO 3.

NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO LABORAL

3.1 Pública

3.2 Social

3.1 PUBLICA

Antes de entrar al estudio propiamente dicho de la naturaleza jurídica del procedimiento laboral, debemos hablar un poco de lo que es el derecho público en contraposición al privado, y el derecho social.

Los criterios para distinguir el derecho público del privado han sido motivo de constantes discusiones:

1.- La doctrina clásica-romana, llamada "de los intereses en juego", pretende fundar la división del derecho público y privado, atendiendo al beneficio particular o colectivo que procura la norma (derecho público es el que atañe a la conservación de la cosa romana; privado, el que concierne a la utilidad de los particulares).

2.- Otra corriente de pensamiento afirma que la naturaleza de los sujetos de la relación determina el carácter privado o público del derecho que la regula, de manera que las relaciones jurídicas en las que el estado es una de las partes serán de derecho público, y el derecho privado quede limitado a normar relaciones entre particulares.

Se sostiene por los partidarios de esta doctrina que es de derecho público aquella relación en la cual el Estado actúa ejercitando su autoridad o imperium, y de derecho privado cuando las partes, aun cuando una de ellas sea el Estado, no actúa investida de poder estatal.

3.- Por último, está la doctrina que predica la subordinación como elemento esencial de las relaciones de derecho público y la coordinación de las relaciones de derecho privado.(1)

Siguiendo los lineamientos generales de las doctrinas dominantes de este tema, se han hecho clasificaciones del orden jurídico positivo de los Estados, con base en la distinción fundamental del derecho en público y privado:

	Constitucional
	Administrativo
PUBLICO	Procesal
	Penal
	Internacional Público
DERECHO	
	Civil
PRIVADO	Mercantil
	Internacional Privado

Esta clasificación general, sumada al conjunto de ordenamientos que compone el derecho social sirve de base al aspecto sistemático de la ciencia del orden jurídico positivo.(2)

Como se puede advertir de la clasificación tradicional, el derecho del trabajo no se encuentra comprendido dentro de ninguna de las dos divisiones que conforman en su integridad al derecho.

(1) GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*. Ed. Porrúa, trigésimo cuarta edición, México 1982, p. 134.

(2) GARCIA MAYNEZ, Ob. Cit. p. 136-137.

Así pues, una de las clasificaciones más discutidas y difíciles de fundamentar jurídicamente es la que distingue dos partes principales en el derecho objetivo: derecho público y derecho privado.

Esta distinción es la tradicional y nos viene desde el derecho romano, sin embargo, el criterio de diferenciación no se ha considerado suficientemente fundado, por esto los juristas han ensayado constantemente nuevos criterios para formular esa división de las normas jurídicas.

Independientemente de los distintos criterios que se han adoptado y que pueden adoptarse para clasificar el derecho desde el punto de vista público o privado, una primera reflexión se impone en cuanto a la naturaleza misma del derecho en general, que por definición y por esencia siempre ha sido y será un conjunto de normas de indiscutible interés público. Es decir, como el derecho tiene por objeto regular las relaciones sociales originadas por la convivencia humana, necesariamente, tanto las normas que clásicamente se han considerado de derecho privado, como las de derecho público, son por el simple hecho de pertenecer a la categoría de normas jurídicas, de carácter primordialmente público. Las normas del derecho familiar o patrimonial (reconocidas como de derecho privado), tienen principalmente un carácter público, en el sentido de que son indispensables para lograr la sinersia social y mantener la interdependencia humana. La organización jurídica de la familia, cualquiera que sea el papel que desempeñe en una organización social, y aún en los casos en que su importancia y trascendencia se vea reducida por determinado derecho positivo, siempre será una institución de orden público y de evidente interés social. El régimen de la propiedad, cualquiera que sea el valor social que se le asigne dentro de los derechos positivos que la reconozcan, llevará siempre un interés público, como lo demuestra el hecho de la legislación romana individualista, o del sistema que la considera como una función social. Todo el régimen relacionado con el fomento y desarrollo del crédito, principal fundamento del derecho mercantil, es, desde todos los puntos de vista que se le considere una institución de gran interés público. Las normas que estatuyen los principios fundamentales de los contratos y que se basan en la seguridad jurídica, también llevan indiscutiblemente un interés social. (3)

(3) ROJINA VILLEGAS, Rafael. Derecho Civil Mexicano, Tomo I, Ed. Porrúa, quinta edición, México, 1980, p. 33

De entre las doctrinas que tienden a establecer la diferencia entre derecho público y privado, la doctrina más generalmente aceptada es la que consiste en sostener que el criterio diferencial entre ambos derechos no debe buscarse en la índole de los intereses protegidos, sino en la naturaleza de las relaciones que las normas de aquellos establecen. Una relación es de coordinación cuando los sujetos que en ella figuran encuéntrase colocados en un plano de igualdad, como ocurre, por ejemplo, si dos particulares celebran un contrato de mutuo o de compraventa. Los preceptos del derecho dan origen a relaciones de subordinación, cuando por el contrario, las personas a quienes se aplican no están considerados como jurídicamente iguales, es decir, cuando en la relación interviene el Estado, en su carácter de entidad soberana, y en particular las relaciones de coordinación o igualdad no sólo pueden existir entre particulares, sino entre dos órganos del Estado, cuando el último no interviene en su carácter de poder soberano. " La relación es de derecho privado, si los sujetos de la misma encuéntrase colocados por la norma en un plano de igualdad y ninguno de ellos interviene como entidad soberana. Es de derecho público, si se establece entre un particular y el Estado (cuando hay subordinación del primero al segundo) o si los sujetos de la misma son dos órganos del poder público o dos Estados soberanos." (4)

Una persona puede ser considerada como órgano estatal cuando, de acuerdo con la ley, realiza determinados actos que no valen como suyos, sino como actos del Estado.

Por su parte, Hans Kelsen señala en su libro "Teoría Pura del Derecho" respecto a la distinción de derecho público y privado que no se ha logrado hacer una distinción plenamente satisfactoria; sin embargo, la tesis más difundida, trátase de una división de las relaciones jurídicas; mientras que el derecho privado relaciona sujetos equivalentes con el mismo valor jurídico, el derecho público establece una relación entre dos sujetos, entre los cuales uno tiene frente al otro un valor jurídico superior. La típica relación de derecho público es la que se da entre Estado y súbdito. Por su parte, se suelen denominar también las relaciones de derecho privado como relaciones jurídicas propiamente dichas, como relaciones de "derecho",

(4) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. *Ob. Cit.*, p. 135

en el sentido auténtico y estricto de la palabra, para contraponerlas a las relaciones de derecho público, como "poder" o "dominación". (5)

En este sentido, tenemos que el derecho público se compone del conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando al órgano competente para ejercitarla, el contenido posible de sus actos de autoridad estatal y el procedimiento mediante el cual dichos actos deberán realizarse.

En el derecho del trabajo, con ese carácter de privilegio y de clase derivado de la naturaleza del derecho obrero, la nueva jurisdicción del trabajo encuentra fundadamente su más amplia justificación; porque ante la desigualdad económica y social de los contendientes, el Estado tenía que tomar necesariamente, y aunque ello acarrearase una desigualdad jurídica, la actitud de protector y esa protección la ejercía creando una justicia muy cercana al mundo del trabajo, en que tuvieran intervención directa los trabajadores, y que fuere en su actuación, sencilla, rápida y eficaz. (6)

En la doctrina domina la idea de que el derecho del trabajo es una nueva disciplina jurídica autónoma que no debe asimilarse al derecho privado ni al público, ni tiene carácter mixto.

El derecho del trabajo no pertenece ni al derecho público ni al privado, pero esto no implica determinar su naturaleza, sino tan sólo fijar su posición dentro de la ciencia jurídica: La naturaleza del nuevo derecho se deriva de las causas que originaron su nacimiento, y de su objetivo fundamental: es reivindicar a la clase desposeída pugnando por el mejoramiento económico de los trabajadores.

La consagración del derecho sustancial y procesal del trabajo en textos de la Constitución bajo el rubro DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL, significa el paso más firme dado por los constituyentes de 1917 hacia la integración legislativa del derecho social.

(5) Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, UNAM, quinta edición, México, 1966, p. 286.

(6) TRUEBA URRINA, Alberto, *Tratado teórico-práctico del derecho del trabajo*, Ed. Porrúa, México, 1965 p. 7.

Nuestra jurisprudencia se ha mantenido firme al declarar que el derecho del trabajo es legislación de clase, radicalmente distinto del derecho civil, por ser aquél protector de una clase social: la trabajadora.

Dos criterios ha sustentado la Suprema Corte respecto al carácter del derecho del trabajo: uno, asimilándolo al derecho público y otro, considerándolo autónomo: En la ejecutoria de 18 de enero de 1935, Francisco Amezcua, se sostiene la Tesis siguiente:

"El artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos elevó a la categoría de Instituto especial de derecho público al derecho del trabajo, creando a las Juntas de Conciliación y Arbitraje como tribunales de equidad, distintos a la autoridad judicial".

Esta ejecutoria asemeja el derecho del trabajo al derecho público, tomando como fundamento el carácter público por la naturaleza del trabajo de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Posteriormente, en la Ejecutoria de Alberto Ayala, de 12 de septiembre de 1935, sostiene este otro criterio:

"...pues el derecho del trabajo es autónomo y los elementos constitutivos de aquél (derecho civil) son distintos y muchas veces antitéticos a los que informa el último de los citados derechos (derecho del trabajo)".

La naturaleza del derecho procesal del trabajo se denomina en razón del carácter público de las normas que lo constituyen, pero, tanto el derecho sustancial como el procesal, son disciplinas jurídicas que se desprenden de un tronco común: el nuevo derecho eminentemente social.

Es innegable que las leyes procesales del trabajo regulan una actividad pública, mejor dicho, una función social del Estado en beneficio de la clase trabajadora, por lo que se tiene que el derecho del trabajo privado es derecho constitucional de carácter social. (7)

La fórmula "el trabajo es un derecho y un deber sociales" no fue una innovación de nuestro orden jurídico positivo. Nuestra Ley Federal del Trabajo, no obstante sus deficiencias técnicas, en sus normas de procedimiento ofrece la ventaja de la instancia jurisdiccional, única en el proceso laboral (no hay dos instancias). Así pues, la naturaleza singular de los procedimientos laborales, además de requerir la reducción de las formas procesales de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; para suplir deficiencias técnicas de los litigantes económicamente débiles, como uno de los tantos medios con que se pueden compensar las desigualdades económicas de los factores de la producción (lo que concuerda con la existencia del Instituto de patrocinio gratuito de los trabajadores).

3.2 SOCIAL

La desarticulación del derecho del trabajo del derecho civil y las conquistas obreras que se elevaron a rango legal, produjeron un ordenamiento jurídico incompatible con las nociones de derecho privado y derecho público, y que quedaba, en consecuencia, fuera de la clasificación tradicional. Con la autonomía de los derechos del trabajo y agrario, con la regulación de la seguridad y asistencia sociales, y con el surgimiento del derecho económico, se constituyó un conjunto de ordenamientos jurídicos con características distintas a las del derecho público y a las del privado, pero comunes entre sí:

1. No se refieren a individuos en general, sino en cuanto integrantes de grupos sociales bien definidos;

(7) TRUEBA URBINA, Alberto, *Boletín*, p. 249

2. Tiene un marcado carácter protector a los sectores económicamente débiles;

3. Son de índole económica;

4. Procuran establecer un sistema de instituciones y controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justa, y

5. Tienden a limitar las libertades individuales, en pro del beneficio social.

Una vez delimitados estos puntos característicos del derecho social y lo que representa, señalaremos que "Derecho Social es el conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles, lograr su convivencia con las otras clases sociales, dentro de un orden jurídico".(8)

La concepción del hombre de donde emana el derecho social no conoce simplemente personas: conoce patrones y trabajadores, terratenientes y campesinos, obreros y empleados, etc., destacando la posición social de poder o de impotencia de los individuos para dictar medidas contra la impotencia social. Para el derecho social, la igualdad humana no es el punto de partida, sino la aspiración del orden jurídico.(9)

De acuerdo a las características del derecho social, se ha modificado la clasificación del orden jurídico positivo, colocando al derecho social a un lado del derecho público y del derecho privado, según el siguiente cuadro:

(8) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *El derecho social*. Ed. Porrúa, tercera edición, México, 1980, p. 143.

(9) GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *Op. Cit.*, 162-163.

	Constitucional
	Administrativo
	Penal
	Procesal
	Internacional Público
DERECHO	
	Civil
DERECHO PRIVADO	Mercantil
	Internacional Privado
	Del Trabajo
	Agrario
	Económico
DERECHO SOCIAL	De Seguridad
	De Asistencia
	Cultural

Las ramas del derecho social que aparecen en el cuadro precedente, no podrían ubicarse dentro del derecho público o privado, y justifican, por lo tanto, el establecimiento del derecho social dentro de las divisiones primarias del derecho, exponiéndose brevemente en qué consisten estas divisiones.

El derecho del trabajo regula las relaciones obrero patronales y trata de rodear al trabajador de todas las garantías en el desempeño de sus actividades. Protege al trabajador, en tanto es miembro de esa clase.

El derecho agrario regula la equitativa distribución de la tierra y su explotación en beneficio del mayor número de campesinos y a la sociedad por el volumen y costo de la producción agrícola ganadera. El derecho agrario es también un derecho de clase no subsumible en las categorías tradicionales.

El derecho económico tiende a garantizar un equilibrio, en un momento y en una sociedad determinadas, entre los intereses particulares de los agentes económicos públicos y privados y un interés económico general y tiene una finalidad puramente social: poner al alcance de las masas elementos de trabajo y de vida.

El derecho de seguridad social procura poner a cubierto de la miseria a todo ser humano. Es un derecho de clase porque se dirige a proteger a quienes sólo cuentan con su trabajo personal como fuente de ingresos y los protege en la enfermedad, la invalidez, la desocupación y la vejez.

El derecho cultural se integra con las leyes que regulan la instrucción y la educación en todos los grados, clases y aspectos, procurando ofrecer las condiciones necesarias para una buena educación para todos.

El derecho de asistencia social considera los intereses y las necesidades de quienes no pueden trabajar ni procurarse las atenciones médicas, de alimentación, de indumentaria, de habitación que requieren, construyéndose instituciones jurídicas con características ajenas al derecho público y privado. (10)

El derecho social surgió por necesidades novedosas de la vida social, siendo dos acepciones fundamentales de la expresión Derecho social: desde cierta perspectiva aparece como Derecho protector de los débiles y, así, se confunde casi con el moderno Derecho del trabajo, orientado en mucho hacia la tutela de los asalariados, víctimas en algún tiempo de la estrecha igualdad civil que pretendía tratar en plano de paridad a los económicamente desiguales. Si le contemplamos a la luz de diverso criterio, el Derecho social se presenta como sistema jurídico de creación

(10) MENDIETA Y NUÑEZ. Ob. Cit., p. 75.

autónoma por ciertas colectividades o grupos y ya no por el Estado ni por el individuo.

En este orden de ideas, se denomina social al régimen jurídico que reacciona contra el excesivo individualismo y para el que viene a cuentas una nueva concepción, más realista, del ser humano. Se busca así, en suma, la protección del débil frente al fuerte, la adecuación del Derecho a la realidad concreta del hombre y no a una idealidad abstracta traducida en la igualdad civil, la máxima autonomía de la voluntad y el principio de libre contratación.

Así, el Derecho social aparece delimitado por aquellos derechos que se encuentran a la cabeza de todo lo que se refiere a la colectividad: los derechos humanos, cuya esencia se cifra precisamente en garantizar la libertad exterior del hombre, haciendo posible con ella la libertad interior de su conducta moral.

Para determinar la naturaleza del derecho procesal del trabajo es indispensable precisar el carácter del derecho del trabajo, el cual está constituido por el "conjunto de normas que disciplinan las relaciones jurídicas que tienen por objeto el trabajo y las que regulan la actividad del Estado en orden a la tutela de las clases trabajadoras".(11)

Por otro lado, tenemos también que incluso las funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así como del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, son eminentemente sociales. Independientemente de las particularidades que presentan las funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, conforme al artículo 123, A-XX, de la Constitución, a la ley de la materia y a la jurisprudencia, son tribunales laborales que ejercen la función jurisdiccional al decidir los conflictos entre el capital y el trabajo a través del proceso correspondiente, ya sean estos conflictos individuales o colectivos, jurídicos o económicos, esto es, son tribunales especiales de derecho del trabajo y de la previsión social que constituyen un cuarto Poder independiente de los clásicos Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que deciden jurisdiccionalmente todos los conflictos que ocurren con motivo de la aplicación de las

(11) TRUEBA URBINA, Andrés, *Op. Cit.*, p. 78.

disciplinas laborales, en relación con las diferencias que surjan entre trabajadores y empresarios, o entre una misma clase, o bien las que surjan entre el Instituto Mexicano del Seguro Social en lo relativo a riesgos profesionales y seguros sociales.

Nuestros tratadistas de derecho administrativo en un principio recogieron con fidelidad algunas doctrinas extranjeras respecto a la naturaleza de la función pública entre el Estado y los funcionarios y empleados, inclinándose por las leyes del servicio civil para proteger a éstos, pero han tenido que aceptar la tendencia social que favorece al burócrata, mediante el estatuto especial, actualmente Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que equipara la legislación del trabajo a la función pública, porque en esencia, las relaciones entre el Estado y sus servidores son de carácter laboral.

Es por esta razón que si el derecho del trabajo es de naturaleza eminentemente social, no es concebible que al buscar como finalidad la igualdad humana, se hagan distinciones entre trabajadores de base y trabajadores de confianza y que no exista una normatividad aplicable a estos últimos.

Serra Rojas señala que los derechos sociales tienen un contenido diverso de los derechos individuales. En aquéllos el derecho se proyecta en una entidad colectiva: sindicato, comunidad agraria, asociación civil, organismo de derecho público, municipios, entidad federativa, etc. En los segundos son los individuos "personalmente" considerados los que son los tutelares de esos derechos.

El derecho social trata de proteger al grupo o entidad de preferencia contra cualquier derecho que lo menoscabe o destruya. El mismo derecho individual, tiene una naturaleza social.(13)

La naturaleza singular de los procedimientos laborales, además de requerir la reducción de las formas procesales, exigen más iniciativa procesal de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, para suplir deficiencias técnicas de los litigantes

(13) SERRA ROJAS, Andrés. Teoría General del Estado, Ed. Porrúa, México, 1964, p. 381.

económicamente débiles, como uno de tantos medios con que se pueden compensar las desigualdades económicas de los factores de la producción.

La complejidad de las relaciones del derecho del trabajo justifica la tendencia expansiva del mismo, en función de alcanzar la protección de toda actividad profesional, es por esta razón que nuestra Ley Federal del Trabajo, no obstante sus deficiencias técnicas, en sus normas de procedimiento ofrece la ventaja de la instancia jurisdiccional única en el proceso laboral; porque, claro está, si las leyes de procedimiento, como ocurre en otros países, permiten dos instancias, los procesos resultarían más prolongados siendo que los procedimientos laborales son lentos y costosos y la actuación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje deja mucho que desear por las injusticias que a diario se contemplan.

Desde nuestro muy particular punto de vista, consideramos que el procedimiento laboral es de una naturaleza eminentemente social, toda vez que los Tribunales de Trabajo, como lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y las Juntas Locales y Federales de Conciliación y Arbitraje, con sus respectivos cuerpos legales aplicables, prevén la apreciación a conciencia de las pruebas que se les presentan sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, resolviendo los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, situación ésta que no contemplan los tribunales civiles, administrativos, fiscales o de cualquier otro tipo, además de que existe la figura de la suplencia de la queja, que no se da en otras materias, por lo que consideramos que efectivamente se está tratando de proteger a la clase socialmente débil, que es la clase trabajadora, siempre y cuando no sean trabajadores de confianza, porque a éstos no les es aplicable ningún procedimiento legal para resolver los conflictos que se susciten entre los mismos y la clase patronal, siendo que, si como románticamente lo establece la doctrina, no debe hacerse distinción entre tipos de trabajadores, es evidente que sí se hace la distinción entre trabajadores de base y los que no lo son, resultando por tanto que el tan "justo" derecho social únicamente es social a trabajadores de base.

CAPITULO 4.

PRERROGATIVAS O DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

4.1 Nombramiento

4.2 Salario

4.3 Prestaciones de Seguridad Social

4.4 Vacaciones

4.5 Antigüedad

4.1 NOMBRAMIENTO

Respecto al nombramiento, el Diccionario de la Real Academia Española señala que nombramiento significa "Acción y efecto de nombrar. Cédula o despacho en que se designa a uno para un cargo u oficio". "Nombrar significa decir el nombre de una persona o cosa; hacer mención particular, generalmente honorífica, de una persona o cosa; señalar o elegir a uno para un cargo, empleo u otra cosa".(1)

Por su parte, el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala en la definición que hace de trabajador, que es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de NOMBRAMIENTO expedido o por figurar las listas de raya de los trabajadores temporales, es decir los trabajadores, son aquellos que en virtud de su nombramiento o por figurar en las listas de raya prestan un servicio intelectual, físico o de ambos géneros, siendo que si el trabajador no presta el servicio cumpliendo con alguno de los dos presupuestos mencionados con antelación, no puede demostrarse la relación laboral, (lo cual no sucede en el Apartado A, ya que en éste aún y cuando no exista contrato de trabajo, la relación laboral entre las partes se presume).

Por su parte, cabe señalar que una resolución del anterior Tribunal de Arbitraje, establecía respecto al nombramiento que:

(1) DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Ed. Espasa-Calpe, Tomo II, Vigésima edición, Madrid, 1984, p. 957.

"El nombramiento es el documento público que contiene el acto de voluntad del Estado, que crea la relación de servicio, la protesta de ley, la categoría, sueldo y partida afectada; o por el sólo hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. No se necesita ni siquiera un nombramiento con determinados requisitos, sino sólo la inclusión del nombre en cualquier lista de raya".

Res. del Trib. Arb. Exp. 512/042

Existen varias ejecutorias visibles en la Legislación Federal del Trabajo Burocrático, y que en particular se señala en una de ellas respecto al nombramiento de los trabajadores al servicio del estado, lo siguiente:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. NOMBRAMIENTO DE LOS.- (ART. 15-III).- Cuando el nombramiento de un trabajador al servicio del Estado se acuerda sin ninguna modalidad respecto al término de su vigencia, debe entenderse que es definitivo por tratarse de una situación análoga a la de los trabajadores en general. esto es, que cuando no se precisa la duración de su contrato, se entiende que es indefinido, y tratándose de trabajadores al servicio del Estado, las características de la relación se determinan y fijan en sus propios nombramientos".

(Ejecutoria: B.I.J., N° 89, p. 514, de 3 de noviembre de 1954. A.D. 7198/1947. Mario Barona Lobato. R. el 8 de octubre de 1954.)

Por su parte, el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado indica los requisitos que el nombramiento debe contener:

I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio.

II. Los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible.

III. El carácter del nombramiento: definitivo, interino, por tiempo fijo o por obra determinada.

IV. La duración de la jornada de trabajo.

V. El sueldo, y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador.

VI. El lugar en que prestará sus servicios".

Ahora bien, en los Estatutos referidos con anterioridad, así como en la Ley actual, el acto de ingreso a la función pública más importante es el nombramiento.

En este sentido, primeramente debemos señalar qué se entiende por función pública. "Por función pública se entiende el círculo de asuntos que deben ser regidos por una persona ligada con el Estado por la obligación de derecho público de servirle y, por funcionario público, como aquella persona que desempeña una función o servicio público".(2)

Volviendo al nombramiento, aunque la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no señala qué debe entenderse por tal concepto, hubo necesidad de buscarlo en algunos Reglamentos de Trabajo aplicables a algunas dependencias del Ejecutivo Federal.

En este sentido, las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial señala en su artículo 14:

"El nombramiento es el documento jurídico por el cual se formaliza la relación laboral, entre el Titular y el trabajador, que obliga al cumplimiento recíproco de las disposiciones contenidas en la Ley.

(2) SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, Tomo I, Ed. Porrúa, décima edición, México, 1981, p. 374.

La falta de nombramiento no implica la inexistencia de la relación laboral, si ésta se prueba con otros medios idóneos".

Por su parte, las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud en el numeral 14 define:

"Nombramiento es el acto en virtud del cual se formaliza la relación jurídico-laboral entre el titular y el trabajador y por el que se obligan al cumplimiento recíproco de las disposiciones contenidas en el mismo, en la ley, en las presentes Condiciones y las que sean conforme al uso y a la buena fe.

Para los efectos de este artículo, las listas de raya se considerarán como nombramientos colectivos, pero surtirán efectos en forma individual para cada uno de los en ellas incluidos".

De acuerdo con el artículo 89 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República es el órgano facultado para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados, CON EXCEPCION DE AQUELLOS CUYO NOMBRAMIENTO O REMOCION ESTE DETERMINADO DE OTRO MODO EN LA CONSTITUCION O EN LAS LEYES.

Las disposiciones constitucionales relativas son:

ART. 32.- Los mexicanos deben ser preferidos en igualdad de condiciones a los extranjeros cuando no sea indispensable la calidad de ciudadano.

ART. 76. fracción II. Los Ministros, agentes diplomáticos y cónsules, así como los coroneles y demás oficiales del ejército y la armada nacionales y los empleados superiores de Hacienda, debe nombrarlos el ejecutivo con aprobación del Senado.

ART. 91.- Los Secretarios de Estado deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

ART. 96. Los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte serán hechos por el Presidente de la República.

ART. 97. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo.

ART. 102. El Procurador General de la República debe tener las mismas calidades requeridas por la ley para ser Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Asimismo, en varios preceptos que la Ley se hace alusión al nombramiento de los trabajadores, como por ejemplo el artículo 3º, que señala la definición de trabajador, el artículo 12, que señala que los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario público facultado para ello, el artículo 18, que contempla que el nombramiento obliga al trabajador a cumplir con los deberes inherentes a el mismo, el artículo 45, que señala los casos de suspensión temporal de los efectos del nombramiento de los trabajadores y el artículo 46, que establece las causas de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad para los Titulares de las Dependencias burocráticas, por nombrar los más relevantes.

Si los trabajadores al servicio del estado tienen establecida la relación laboral con el titular de la dependencia respectiva (art. 2º LFTSE), entonces es éste quien en su calidad de patrón, y a través de las Unidades Administrativas correspondientes, quien debe expedir los nombramientos de los trabajadores.

Los nombramientos serán expedidos directamente por el Titular de la Secretaría de que se trate hasta Subdirectores de área, siendo el servidor público facultado para expedir los nombramientos de los trabajadores de confianza de menor jerarquía, es decir, Jefaturas de Departamento, los Directores Generales de la Unidad Administrativa de que se trate, con fundamento en el Reglamento Interior de cada Dependencia.

La designación de un funcionario o empleado público supone el nombramiento de la Administración pública y la aceptación del nombrado. (3)

Por lo que se refiere a los elementos jurídicos del nombramiento, tanto la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como las demás leyes administrativas relacionadas con la función pública, señalan al nombramiento o acto de ingreso a la función, como el más importante de los actos administrativos y como el medio normal para seleccionar a los servidores del Estado. (4)

Para poder entender lo que es nombramiento, vamos a aplicar el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y supletoriamente a la Ley Federal del Trabajo en su artículo 20. párrafo 2º, que nos dice: "Contrato individual, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquél por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado mediante el pago de un salario".

Por lo establecido anteriormente podemos decir que tanto el nombramiento como el contrato individual de trabajo entrañan una forma de obligaciones a prestar un trabajo, por lo tanto podemos decir que el nombramiento de un trabajador hace las veces de un contrato individual de trabajo con las modalidades que se presentan al tratarse de trabajadores del Apartado A) y del Apartado B), es decir, como ya se mencionó con anterioridad, en el Apartado A) la relación de trabajo se presume, mientras que en el Apartado B) no sucede así y es necesaria la existencia

(3) SERRA ROJAS, Andrés, *Op. Cit.* p. 396.

(4) SERRA ROJAS, Andrés, *ibidem*, p. 402.

del nombramiento o la inclusión del nombre del trabajador en las listas de raya, para que pueda tener existencia la relación de trabajo.

En efecto, se considera también como nombramiento en el Apartado B) el hecho de que un trabajador figure en las listas de raya de los trabajadores temporales. El artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado aplica este criterio al sostener: "Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido o por estar incluido en las listas de raya de trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo".

Cabe señalar que los trabajadores temporales para obra determinada, son aquellos que prestan sus servicios con el fin de realizar una obra concreta perfectamente definida; y los trabajadores temporales por tiempo fijo, son aquellos que prestan sus servicios con el carácter de transitorios. Las características de estos trabajadores consiste en que no prestarán sus servicios indefinidamente, sino que previamente se establece el tiempo durante el cual desempeñarán el cargo.

Las plazas de los trabajadores a lista de raya son establecidos en la partida presupuestal de la dependencia que se trate y tendrá vigencia durante el ejercicio fiscal para el cual fueron autorizados a desempeñar.

Por su parte, Andrés Serra Rojas analiza el nombramiento desde el punto de vista administrativo, definiendo en primer término al acto administrativo como "una declaración unilateral y concreta que constituye una decisión ejecutoria que emane de la Administración Pública, y crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general". (5)

Así pues, el nombramiento analizado desde el punto de vista administrativo se considera como un Acto Unión, por tratarse de condiciones de trabajo previamente determinadas por el Estado, en las que el trabajador no hace más que "unirse" a las mismas, aceptando las condiciones ofrecidas en el nombramiento aceptado.

(5) SERRA ROJAS Andrés, *ibidem*, p. 469.

En cuanto al sujeto o autoridad facultada para expedir el nombramiento, tenemos que el artículo 89 de nuestra Constitución, en sus fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII, establecen las facultades y obligaciones del Presidente de la República en cuanto a nombramientos se refiere, pero tratándose de empleados de confianza, y de acuerdo con el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se dispone: "Son trabajadores de confianza, aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera de la aprobación expresa del Presidente de la República"; asimismo, en términos del artículo 8º de la citada Ley: "Los empleados de confianza quedan excluidos del régimen de esta Ley"; es decir, los nombramientos de los trabajadores de confianza se van a declarar por el Ejecutivo Federal.

4.2 SALARIO

El salario es uno de los elementos de la relación de trabajo; sabemos que esta relación jurídica nace por virtud de nombramiento o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, por lo tanto, para su existencia es suficiente que se demuestre la existencia de ese nombramiento o de la lista de raya donde aparezca el nombre del trabajador. En realidad, el salario aparece como una consecuencia de la prestación del trabajo; en los trabajadores al servicio del estado el salario está determinado previamente, razón por lo que, entre otras cosas, el Maestro Serra Rojas señala al contrato de trabajo de los trabajadores al servicio del estado, como un acto unión, como anteriormente se señaló.

El salario es la suma de retribuciones que recibe el hombre por la entrega diaria de un trozo de su patrimonio humano, y es también el patrimonio material que le permitirá vivir en compañía de su familia, por lo tanto, es un patrimonio económico. (6)

Queda prohibido a los empleadores limitar en forma alguna la libertad del trabajador de disponer de su salario, el salario es irrenunciable, así como

(6) DE LA CUEVA, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, Ed. Porrúa, décimo primera edición, México, 1988, p. 352.

lo es igualmente el derecho a percibir los salarios devengados; la obligación del patrono de pagar los salarios no se suspende, salvo en los casos y con los requisitos establecidos en la ley; el pago del salario debe efectuarse en el lugar donde se preste el trabajo.

El salario se define como la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados y como una modalidad especial se previene que la cuantía del salario uniforme fijado en los Presupuestos de Egresos respectivos no podrá ser disminuído durante la vigencia de los mismos. Aún más, agrega el artículo 34 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que de ser posible se establecerán aumentos periódicos de salario por años de servicio. Se acepta el establecimiento de sobresueldos para empleados que laboren en zonas de vida cara y de "compensaciones adicionales por servicios especiales" para aquellos trabajadores que por su responsabilidad, trabajos extraordinarios o servicios especiales lo ameriten (7).

En la actualidad se han integrado dichos pagos a un solo sueldo compactado, bajo el código de percepciones 07, por lo que ya no es válido hablar de sobresueldos y compensaciones, sino de un solo salario.

Así pues, se dice que el salario es la justa y necesaria compensación al esfuerzo del trabajador (lo cual no es necesariamente cierto), y puede ser fijado libremente por las partes (Apartado A), o estar sujeto a límites que fija el Estado, tanto al máximo, como al mínimo, o sólo a uno de ellos (Apartado B). Entre nosotros existe el conocido como salario mínimo, pero no existe un tope para convenir un salario superior y sólo se hace mención del salario superior para el caso de las indemnizaciones en los riesgos profesionales y en la prima de antigüedad. (8)

El artículo 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, define al salario como la retribución básica presupuestal que debe pagarse al trabajador a cambio de sus servicios prestados. Este precepto se refiere al concepto de

(7) GUERRERO, Enrique, *Manual de Derecho del Trabajo*, Ed Porrúa, octava edición, México, 1976, p. 511.

(8) GUERRERO, Enrique, *Ob. Cit.* p. 165.

salario, definido en los artículos 82 y 84 de la Ley Federal del Trabajo en la que establece:

Art 82.- "Salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo".

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

Así, podemos decir que el salario de los Trabajadores al Servicio del Estado está integrado por los elementos que señala el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria.

Aunque ya hayan quedado en desuso los conceptos sobresueldo y compensación, por lo que consideramos que deberían suprimirse de la Legislación, la ley del ISSSTE, en su artículo 14 establece:

"El sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación, excluyéndose cualquier otra prestación que el trabajador percibiera con motivo de su trabajo".

"Sueldo presupuestal es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeñe, con sujeción al catálogo de empleos y al instructivo para la aplicación del Presupuesto de Egresos".

"Sobresueldo es la remuneración adicional concedida al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que preste sus servicios".

"Compensación es la cantidad adicional al sueldo presupuestal y sobresueldo que la Federación otorga discrecionalmente en cuanto a su monto o duración a un trabajador en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o por servicios especiales que desempeñe y que se cubre con cargo a la partida específica denominada "Compensación Adicional" por servicios especiales".

Actualmente el salario de los trabajadores al servicio del estado, tanto de los que son de base como los que son de confianza, como ya se dijo, se encuentra compactado en un salario integral, con la finalidad de evitar pagar más salario a los trabajadores, ya que antes, con el pago del sobresueldo y la compensación el trabajador se veía favorecido en sus ingresos, situación que no ocurre en la actualidad y que evidentemente merma la situación económica de los trabajadores al servicio del estado, aún de los propios trabajadores de confianza, mismos que dadas las funciones que realizan, tienen una mayor responsabilidad ante el Titular de la Unidad Burocrática, razón por la que acertadamente cuentan en su mayoría, con un mayor salario que los demás trabajadores.

4.3 PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Es indudable que el Estado juega un papel fundamental dentro de la seguridad social, como instrumento redistribuidor del ingreso social, como amortiguador de las injusticias sociales y es un vehículo del desarrollo económico.

Se puede afirmar que la seguridad social constituye una de las aspiraciones más auténticas de los pueblos, porque el Gobierno busca el respecto al pacto social y considera dentro de su política básica la prioridad que tiene el asegurar condiciones de vida digna a los sectores mayoritarios de la población.

La seguridad social es consecuencia de las necesidades y de las aspiraciones de los individuos de la sociedad.

El beneficio esencial de la seguridad social es que combate los estados de necesidad, que son causas generadoras de la miseria, mejora las condiciones sociales y económicas y eleva los niveles de vida de la población. El cuidado a la salud, que no se refiere sólo a la ausencia de la enfermedad, sino al más completo estado de bienestar físico-psíquico y social del ser humano, así como preventivos y educativos. La conservación de un nivel adecuado de ingreso que le permita al trabajador el disfrute de los bienes económicos dentro de la comunidad: al otorgamiento de las prestaciones sociales que capacitan al beneficiario para disfrutar y aprovechar sus relaciones sociales que le permitan elevar su nivel de vida consolidando su patrimonio cultural, social y económico.(9)

La misión de la seguridad social es defender la salud y la vida de los trabajadores. Las prestaciones de seguridad social tienen su fuente en los riesgos a que están expuestos los hombres, riesgos que son los naturales, como la vejez, la muerte, la invalidez, etc., o los que se relacionan con el trabajo.

El cuidado de la salud es uno de los más importantes aspectos de la seguridad social. Los servicios médicos de régimen de seguridad social en México consisten en procurar, atender y cuidar la salud de la población, beneficiando el triple aspecto de la prevención de enfermedades, la curación de los pacientes y su rehabilitación.

Las pensiones de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, es el de sustituir el salario para satisfacer los requerimientos de los trabajadores pensionados y sus familiares cuando el trabajador llega a la edad del retiro, después de haber agotado su energía y su capacidad a lo largo de una vida de trabajo, debe disponer de una pensión cuya cuantía le permita atender a su subsistencia y a la de sus familiares: esto es, el monto de la pensión se adapte a sus necesidades vitales de subsistencia para mantener su nivel de vida.

(9) ARCE CANO, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Ed. Porrúa, México, 1972, p. 158 a 160.

Es una obligación, y un derecho para los trabajadores, que los titulares de las dependencias oficiales efectúen el pago de aportaciones que fijen las leyes, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales, siendo, junto con el salario, uno de los dos beneficios a que tienen derecho los trabajadores de confianza.

El artículo 123, apartado B, fracción XII, incisos a), b), c), d), e), f) de la Constitución, dispone:

"La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

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

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley. (Art. 23 fracción I de la Ley del ISSSTE: desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo máximo de 52 semanas para la misma enfermedad).

c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutará de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

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

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

f) Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados".

Este régimen de seguridad social constituye uno de los grandes adelantos de la acción gubernamental, pues son una serie de prerrogativas legítimas para los servidores del Estado, precursores de un régimen nacional de seguridad que comprenda a cualquier persona que resida en el territorio nacional.

La Constitución no ha fijado una estructura rígida en su sistema de seguridad, porque expresamente ha insistido que ella se organizará de acuerdo con las bases mínimas. Puede por lo tanto, una ley ordinaria, ampliar estas prestaciones en beneficio de los trabajadores públicos, mas no puede reducirlas durante su vigencia.
(10)

Para atender el problema de la seguridad social de los servidores del Estado la ley creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que sustituye en sus funciones a la antigua Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, mismo que en su artículo 2º señala:

"La seguridad social de los trabajadores comprende:

- I. Régimen obligatorio; y
- II. El régimen voluntario".

(10) SERRA ROSAS, Andrés, ob. cit. p. 430.

El artículo 3 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece con el carácter de obligatorio las siguientes prestaciones:

"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 de 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 financiamientos 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 contribuyan 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".

Como se puede advertir, la seguridad social prevé una gran gama de situaciones de la vida cotidiana y normal de toda persona, siendo su finalidad primordial la de satisfacer y cubrir los riesgos a que está expuesto todo ser humano por el hecho simple y llano de vivir, aunque es bien sabido que muchas de esas prestaciones obligatorias no están al alcance de todos los trabajadores, creándose vicios propios de la ambición de ciertas personas, como lo es en los casos de adquisición de préstamos hipotecarios, muchos de los cuales están determinados previamente a ciertas personas, resultando prácticamente imposible a un trabajador común y corriente obtener uno de estos préstamos en su beneficio. Cabe agregar que a los trabajadores de confianza sí les resulta más fácil la obtención de dichos préstamos, dadas las relaciones de "amistad" que guardan, con sus superiores jerárquicos, que pueden incluso intervenir para el otorgamiento de los referidos créditos a estos trabajadores.

4.4 VACACIONES

La Declaración de Querétaro no mencionó las vacaciones entre los puntos contemplados en la misma, no obstante lo cual, algunas leyes de los Estados, primeramente la de Durango de octubre de 1922, apoyadas en la idea de que el artículo 123 es únicamente un mínimo de beneficios otorgados a los trabajadores, incluyeron la institución en sus disposiciones. Dentro del mismo espíritu la recogió la Ley Federal del Trabajo de 1931 en su artículo 82, señalando en el mismo lo siguiente:

"Los trabajadores que tengan más de un año de servicios, disfrutarán de un período anual de vacaciones, que se fijará por las partes en el contrato de trabajo, pero que en ningún caso podrá ser inferior a cuatro días laborables. Después de dos años de servicios, el período anual de vacaciones comprenderá, cuando menos, seis días laborables. En caso de faltas de asistencia injustificadas del trabajador, el patrón podrá deducirlas del período de vacaciones".
(11)

Las vacaciones tienen por objeto que el trabajador se olvide un poco de su trabajo, se libere de las tensiones a que está sujeto todos los días, recupere las energías perdidas; en fin, que pueda descansar sin tener la preocupación de tener que iniciar una nueva jornada de trabajo. Las vacaciones deben gozarse efectivamente, esto es, el trabajador debe interrumpir por completo la prestación del servicio; las vacaciones deben comprender estrictamente días que de no contar con vacaciones serían laborables para el trabajador.

Las vacaciones de los trabajadores al Servicio del Estado, se concede en dos períodos al año de diez días laborables cada uno, en las fachas en que fije el Gobierno, a través de circular que marca nueve períodos a elegir en el primer semestre del año, o primer período vacacional, y un segundo, otorgado en la segunda quincena de diciembre, dejándose a un número reducido de personal para atender la

(11) Ley Federal del Trabajo de 1931, publicada en el D.O.F. el 28 de agosto de 1931, p. 16

guardia vacacional, en las funciones que, por tratarse de la prestación de servicios públicos no pueden ser suspendidos.(12)

El artículo 123, apartado B, fracción III de la Constitución ordena:

"Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año".

Por su parte, el artículo 30 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece:

"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 señalen al efecto, pero en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para lo que se utilizarán de preferencia los servicios de quienes no tuvieran derecho a vacaciones.

Cuando un trabajador no pudiese hacer uso de las vacaciones en los períodos señalados, por necesidades del servicio, disfrutarán de ellas durante los diez días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que impide el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso los trabajadores que laboren en períodos de vacaciones tendrán derecho a doble pago de sueldo".

Es bien sabido por todos que la Ley que reglamenta las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del estado, contempla un beneficio superior para estos trabajadores, en cuanto a vacaciones se refiere, que los que tienen los trabajadores regulados por el Apartado A) el único inconveniente que le podemos encontrar a esta disposición, es que los trabajadores de nuevo ingreso tienen derecho al mismo período de vacaciones (veinte días laborales al año) que los trabajadores con mayor antigüedad, aunque lo importante a determinar en este punto es que los

(12) DE LA CUEVA, Mario, *ibidem*, p. 286.

trabajadores de confianza cuentan de igual modo con el derecho a disfrutar de sus vacaciones, mismas que a diferencia del apartado A), sino se disfrutan no pueden ser cubiertas en dinero al trabajador.

4.5 ANTIGÜEDAD

El reconocimiento de la antigüedad como un derecho, fue una conquista del movimiento obrero en la contratación colectiva, tiempo antes de que la legislación lo reconociera expresamente. Ahí se dió una manifestación excelente de la naturaleza dinámica del derecho del trabajo y de la importancia de los contratos colectivos como instrumentos de superación de los mínimos consignados en la Constitución y en la Ley.

La Ley de 1931 no mencionó la antigüedad como un derecho de los trabajadores, pero para defender su estabilidad en el trabajo impuso a los empresarios, en los casos de negativa a cumplir un laudo de reinstalación, la obligación de pagar una indemnización de veinte días de salario por cada año de antigüedad; y en ocasión del trabajo ferrocarrilero ordenó que "cuando un trabajador esté próximo a cumplir el tiempo de servicios necesario para su jubilación, no sería separado de su trabajo sino por causa especialmente grave" (ART. 2º).

Hizo también acto de presencia el derecho de antigüedad en la fijación del período de vacaciones, que aumenta con los años de trabajo, en los trabajadores regulados por el Apartado A).

El artículo 158 de la Ley Federal del Trabajo vigente establece:

"Los trabajadores de planta, y los mencionados en el artículo 156 tienen derecho en cada empresa o establecimiento a que se determine su antigüedad".

Cabe señalar que la Ley Federal del Trabajo en el Título Cuarto, Capítulo IV, y al hablar de la antigüedad, también menciona entre los derechos de los trabajadores el derecho de preferencia y ascenso, mismos de los que no se entrará a estudio, señalándose únicamente en qué consisten; siendo el primero de ellos, el que los patrones están obligados a preferir en igualdad de condiciones a los trabajadores mexicanos respecto de quienes no lo sean, a quienes les hayan servido satisfactoriamente por mayor tiempo, a quienes no teniendo ninguna otra fuente de ingreso económico tengan a su cargo una familia y a los sindicalizados respecto a quienes no lo sean (art. 154); y el segundo, los trabajadores que se encuentren en los casos antes mencionados y que aspiren a un puesto vacante o de nueva creación, deberán presentar una solicitud de ascenso a la empresa, sólo que en este caso nos concretaremos a analizar únicamente a la antigüedad, misma que es un elemento escalafonario en términos de la fracción III del artículo 50 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Así pues, posteriormente surgió la prima de antigüedad que es la que se otorga a los trabajadores por el simple transcurso del tiempo, sin que en ella entre la idea del riesgo. Se trata de una prestación que se deriva del sólo hecho del trabajo, por lo que, debe otorgarse a los trabajadores por el transcurso del tiempo.

En los trabajadores al Servicio del Estado, la antigüedad se satisface con el pago de una cantidad adicional por cada cinco años de servicios prestados a la dependencia (antigüedad), misma que se consigna en los Presupuestos de Egresos correspondientes, mismos en que se fijarán oportunamente el monto o proporción de dicha prima, así pues, por cada cinco años de servicios efectivos prestados hasta llegar a veinticinco, los trabajadores tendrán derecho al pago de una prima como complemento del salario (Art. 34 de la LFTSE).

En los casos de separación voluntaria del trabajador, o en los de separación justificada o injustificada, la prima debe pagarse al momento de la separación, cualquiera que sea la antigüedad del trabajador (apartado A)).(13)

(13) DE LA CUEVA, Mario, *ob. cit.* p. 413.

Ahora bien, el derecho de antigüedad presupone la estabilidad en el empleo, y es bien sabido que los trabajadores de confianza carecen de ella, por lo que se presenta en este caso un problema, al tener derecho a la antigüedad los trabajadores de confianza, pero de carecer de la estabilidad en el empleo, es decir, estos trabajadores computan del mismo modo que los trabajadores de base su antigüedad, ya que se les paga al igual que a los mencionados en segundo término, una cantidad adicional por cada cinco años de servicio prestados (pero no podemos hablar de que se trate de una prima de antigüedad), con la modalidad de no contar con la estabilidad en el empleo como los trabajadores de base al servicio del Estado.

En síntesis, la prima de antigüedad es un derecho de los trabajadores en el apartado A), por lo que al no estar contemplada tal prestación en el apartado B), no puede darse dicha prestación a los trabajadores al servicio del Estado, tal y como lo establece la Tesis Jurisprudencial No. 105, visible a fojas 80 de la Segunda Parte del Informe de Labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1982 y que dice:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.
PRIMA DE ANTIGÜEDAD.- Tratándose de trabajadores al servicio del Estado, no procede reclamar prima de antigüedad porque la Ley Federal a ellos aplicable no establece dicha prestación".

CAPITULO 5.

CAUSAS DE TERMINACION DE LA RELACION LABORAL.

- 5.1 Naturaleza Jurídica del cese
- 5.2 Abandono de empleo
- 5.3 Faltas de Probidad y honradez
- 5.4 Abandono de labores técnicas
- 5.4 Renuncia

5.1 NATURALEZA JURIDICA DEL CESE

El cese es la figura jurídica que se emplea para despedir "justificadamente" a los trabajadores al servicio del Estado, ya sea de base o de confianza, figura ésta de la que vamos a hablar en este punto.

La palabra "cese", proviene del verbo cesar, que significa suspender o acabarse una cosa. "Acción y efecto de cesar en un empleo o cargo. Nota que se pone en la nómina o título de los que gozan sueldo del Estado, o documento que se expide para que desde aquél día cese el pago de la asignación que tenía algún individuo".(1)

En el régimen de nuestra Constitución, el artículo 123, apartado B, fracción II, ordena:

"Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley.

En los casos de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que

(1) DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Espasa-Calpe, Tomo I. Vigésima edición, Madrid, 1984, p. 126.

se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley".

Señala Andrés Serra Rojas, que el cese es la nota que se pone en la nómina o título de los que gozan sueldo del estado, o documento que se expide para que desde aquel día cese el pago de la asignación que tenía algún individuo.(2)

Indudablemente que en el sentido relacionado con la función pública, el cese de un empleado puede tener un sentido más amplio, porque no sólo comprende la separación del empleado por las causas que se consideren justas, sino además, por las consecuencias y efectos sobre los actos administrativos que tuvo el empleado a su cargo.

La cesación de la función pública en unos casos es voluntaria, como en la renuncia, el abandono de cargo o empleo y la jubilación. En otros casos es un acto de la administración, subordinado a los principios de la ley, como la supresión del cargo, la destitución, la inhabilitación. Debemos distinguir cuatro causas de cesación en la función pública; la renuncia, la licencia, el retiro y la destitución, que básicamente vendría siendo esta última el sinónimo de la palabra cese.

En cuanto a los trabajadores de base al servicio del estado, cabe señalar que cuando un trabajador incurra en alguna de las causales que establece la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y piense cesársele de su empleo, es necesario instrumentar el acta administrativa correspondiente, conforme lo dispone el artículo 46 bis del mismo ordenamiento legal; si a juicio del titular procede demandar la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán como instrumentos base de la acción, el acta administrativa; por lo que el cumplimiento del requisito señalado en el artículo 46 bis, debe ser considerado como un elemento básico para la procedibilidad de la acción intentada.

Al efecto existe Jurisprudencia aplicable como la siguiente:

(2) SERRA ROJAS, Andrés, Derechos Administrativos, Ed. Porrúa, México, 1959, p. 448.

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ACTAS ADMINISTRATIVAS IMPRESCINDIBLES PARA EL CESE DE LOS.- Conforme al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, y el artículo 46 bis de la propia Ley ordena: "Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el Jefe Superior de la Oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en el que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y la de los testigos de cargo y descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por los testigos de asistencia, debiendo entregarse en el mismo acto, una copia para el trabajador y otra al representante sindical" y sigue diciendo que si a juicio del titular procede demandar la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que al levantarse ésta se hayan agregado: por lo que el cumplimiento del requisito señalado en el artículo 46 bis debe ser considerado como un elemento básico para la procedibilidad de la acción intentada. El razonamiento anterior lleva a la conclusión de que si en el juicio correspondiente el trabajador se excepciona aduciendo que el patrón carece de acción por no haber cumplido con los requisitos a que se refiere el artículo 46 bis que se comenta y el titular no demuestra haber cumplido con dichas exigencias legales, se está en presencia de un caso de improcedencia de la acción intentada y por lo mismo dicha acción no debe prosperar; por otra parte, si el titular cesa a un trabajador y éste aduce en el juicio que lo cesó sin haber cumplido con los requisitos a que se refiere el artículo 46 bis que se comenta y el titular no demuestra que se cumplió con dicha exigencia legal, se está en

presencia de un caso de incumplimiento a la Ley que por sí sola bastará para considerar que el despido fue injustificado". (3)

La anterior Tesis Jurisprudencial en nuestra opinión resulta medianamente aplicable, toda vez que hasta el momento en que se escriben estas líneas no hemos tenido la oportunidad de conocer un solo caso en que el Titular de una dependencia burocrática demande la terminación de los efectos del nombramiento de un trabajador ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que sería prácticamente imposible por la carga de trabajo que en muchas ocasiones tienen dichas dependencias. Lo que normalmente sucede (y esto no quiere decir que nunca se haya demandado por una dependencia la terminación de la relación de trabajo con un empleado), es que la Unidad burocrática contempla, tanto la posibilidad de que demande el trabajador, como la de que no demande; si sucede lo primero, entonces por vía de excepción y con apoyo en la Tesis Jurisprudencial citada con anterioridad, se contesta la demanda y se sigue el juicio laboral con normalidad, dependiendo el resultado de los elementos probatorios que tengan a su alcance ambas partes, y muchas veces de la astucia de los litigantes; si sucede lo segundo, entonces no revierte ningún problema, ahorrándose el trabajo de iniciar un juicio ante el Tribunal Burocrático, que quizá sea contrario a sus propios intereses, dado que no se puede augurar un triunfo seguro.

Asimismo, y en cuanto a la autoridad competente para conocer de los conflictos individuales suscitados entre los trabajadores al servicio del estado, tanto de base como de confianza, la Jurisprudencia señala que es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el facultado para ello, por lo que no deben ocurrir al amparo los trabajadores, toda vez que el Titular de la dependencia burocrática, si cesa a un trabajador, lo hace en su calidad de patrón y no de autoridad, como se ilustra con la siguiente Tesis Jurisprudencial:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA EL CESE DE LOS.- En virtud de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el estado en

(3) Tesis Jurisprudencial No. 309, visible a foja 280 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985.

sus relaciones con los empleados públicos, a pasado a ser sujeto de contrato de trabajo, de manera que al separar a uno de sus servidores no obra como autoridad sino como patrono; de lo que resulta que el amparo que se interponga contra ese acto, es improcedente, toda vez que el juicio de garantías sólo procede contra actos de autoridad, atento a lo previsto por el artículo 103 constitucional, en sus fracciones I, II y III. Por otra parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, concede a los servidores del estado un recurso ordinario para cuando estimen que fueron violados en su perjuicio algunos de sus derechos, recurso mediante el cual deben acudir primeramente al Tribunal de Arbitraje, que según el artículo 99 de dicha Ley, son competentes para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y de los intersindicales de la propia unidad, y después, en su caso, al Tribunal de Arbitraje, que tiene competencia para resolver en revisión los conflictos individuales de que se ha hecho mérito". (El artículo 99 citado, corresponde al 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado vigente)". (4)

De igual forma es aplicable la Tesis Jurisprudencial No. 314, cuyo rubro es "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACION DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE", que obra en la página 284 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, que dice:

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

(4) Tesis Jurisprudencial No. 310, visible a faja 281 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985.

La fracción I in fine del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece "en los términos que señalen los reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva", al referirse a las causales de cese que contempla dicha fracción, y por consiguiente, que pueda dejar de surtir efectos el nombramiento de los trabajadores sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, dichas causales son: cuando se trate de renuncia, abandono de empleo y abandono de labores técnicas.

En materia de cese, el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ordena en primer lugar que: "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:

En la primera fracción señala a la renuncia, que en realidad no debería ser motivo de cese, sino de terminación voluntaria del trabajo; a continuación cita el abandono de empleo o el abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio o que ponga en peligro la salud o la vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

De lo anterior se desprende que el empleado público no puede abandonar su empleo, o sea, retirarse indefinidamente sin que se le haya otorgado un permiso o aceptado, en su caso, su renuncia; pero además, ni el abandono momentáneo es permisible cuando las labores técnicas que realice se relacionen con el funcionamiento de maquinaria o equipo o menos aun cuando tengan a su cargo la atención de personas, como en los hospitales, en cuyo caso su abandono o desatención puede poner en peligro la salud a la vida de tales personas. (5)

(5) GUERERERO, Euquerio, Manual de Derechos del Trabajo, Ed. Porrúa, octava edición, México, 1976, p. 513.

Así entonces, puede deducirse claramente que hay que acudir necesariamente a dichos Reglamentos aplicables para poder fundamentar el cese de un trabajador cuando configure su conducta en alguna de las hipótesis que contempla la fracción I del referido artículo 46 de la Ley aplicable, toda vez que la Ley es omisa al señalar los conceptos y la manera de configurarse dichas causales de cese; situación ésta que no ocurre necesariamente en los trabajadores de confianza, por lo que a lo largo de este capítulo se hablará de algunas de las causales de cese de los trabajadores al servicio del Estado que también son aplicadas a los trabajadores de confianza, por ser éstas las más representativas.

5.2 ABANDONO DE EMPLEO

En este orden de ideas y tomando como ejemplo los Reglamentos de trabajo, llamados Condiciones Generales de Trabajo de las Secretarías de Salud y de Comercio y Fomento Industrial, dilucidaremos algunos conceptos que no se encuentran en la Ley, y que sin embargo son causa de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el titular de una dependencia burocrática.

En cuanto a la terminación de los efectos del nombramiento por abandono de empleo, las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud señala en su artículo 29:

"Son causas de terminación de los efectos de un nombramiento, sin perjuicio de lo que dispone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Penal para el Distrito Federal, las causas que señalan en el artículo 46 de la Ley en estas condiciones".

Respecto al abandono de empleo el artículo 31 de las referidas Condiciones Generales de Trabajo establece:

"Para la debida interpretación de la fracción I del artículo 46 de la Ley, se entenderá por abandono de empleo:

I. El hecho de que un trabajador falte al desempeño de sus labores por cuatro días consecutivos, sin aviso ni causa justificada;

II. El hecho de que un trabajador, sin permiso ni causa justificada, acumule seis faltas o más, aun cuando no sean consecutivas, dentro del término de treinta días;

III. La inasistencia de un trabajador desde el primer día tratándose de manejadores de fondos, valores o bienes de la Secretaría o de los Servicios siempre que la ausencia haya sido motivada por la comisión de algún delito contra los intereses encomendados a su cuidado, y

IV. Cuando el trabajador no reanude la asistencia a sus labores, sin aviso ni causa justificada, dentro de los cuatro días siguientes al término de un período de vacaciones, de una licencia legalmente autorizada, de una incapacidad expedida por el ISSSTE o de la conclusión de suspensión de los efectos del nombramiento".

A este mismo respecto, las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en su artículo 28, transcribe el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y establece en el artículo 24 lo siguiente:

"Para la correcta interpretación de la fracción I del artículo anterior, se estará a lo siguiente:

I. Se considerará consumado el abandono de empleo, cuando el trabajador no asista a sus labores seis días hábiles consecutivamente,

sin causa justificada y dará lugar a su baja, sin responsabilidad para el Titular".

En la fracción III de este mismo artículo (24), habla del abandono de labores técnicas, coincidiendo con la fracción IV de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud, sólo que estas últimas agregan al párrafo anteriormente transcrito: "Cuando el trabajador no se presentara al desempeño de la comisión que la Secretaría le confiere en lugar distinto al de su adscripción, sin causa debidamente justificada".

Señala también que para los casos de abandono de empleo y abandono de labores técnicas se requerirá la instrumentación de acta administrativa, cumpliendo con los requisitos que establece el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, requisitos éstos que no son necesarios cumplir en la Secretaría de Salud.

Asimismo, la Jurisprudencia ha intervenido a dilucidar lo que debe entenderse por abandono de empleo, toda vez que la Ley es omisa a este respecto, y señala:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EN QUE CONSISTE EL ABANDONO DE EMPLEO POR LOS.-(ART.46-I). A falta de disposición legal que defina qué debe entenderse por abandono de empleo, no debe aceptarse el criterio del factor tiempo como determinante de la existencia e inexistencia de ese abandono, pues para precisarlo como causa de cese, debe atenderse a la naturaleza de las funciones encomendadas al empleado público, ya que el fin que persigue el artículo 44, fracción I del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, a diferencia de la fracción V, inciso B, del artículo 44 del mismo ordenamiento, es que el empleado público esté siempre atendiendo el servicio que tiene encomendado; de suerte que el abandono depende de desatender una

función determinada, aun cuando sea momentáneo, sin considerar el tiempo del abandono".(6)

Asimismo, tenemos conocimiento de casos en que el trabajador es cesado por alguna de las hipótesis previstas en la fracción I del art. 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y no desaparece forzosamente la relación de trabajo como expresa en su Comentario a la Ley de referencia el Maestro Trueba Urbina, ya que el trabajador de base tiene la oportunidad de demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (reinstalación o indemnización constitucional) dentro de los cuatro meses siguientes a que se hace sabedor de su cese o de que es notificado del mismo, y en dicho proceso, tienen la oportunidad de probar que efectivamente fueron objeto de un despido injustificado e incluso, existen muchos casos en que el trabajador ha ganado el juicio laboral, condenándose al titular a cumplir con las pretensiones de la parte actora.

Al efecto mencionaremos brevemente el caso de una trabajadora de la Secretaría de Salud, Martha de las Mercedes De Yta Martínez, expediente laboral 1999/89, misma en la que se dictaminó baja en el puesto que desempeñaba como Terapista Especializada, con fundamento en la fracción I del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La causal consistió en abandono de empleo y abandono de labores técnicas, al ausentarse de sus labores el día 13 de abril de 1989, a lo que dicha trabajadora, adscrita al Instituto Nacional de la Comunicación Humana, demandó ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la reinstalación en el puesto que venía ocupando; correspondiéndole al Titular demandado probar las causales en que fundamentó el cese, no pudiendo demostrarse en juicio el abandono de labores técnicas en que supuestamente incurrió la trabajadora, ya que no se señaló en qué consistían dichas labores, así como tampoco se demostró el supuesto peligro en que puso la salud o la vida de las personas, en los términos que señala la fracción I del artículo 46 en cita, por lo que el Tribunal de referencia condenó al Titular demandado a reinstalar a la trabajadora en el puesto de Terapista Especializada, con el consiguiente pago de salarios caídos y demás prestaciones reclamadas por ésta.

(6) Jurisprudencia: Apéndice de 1917-1975, Quinta Parte, Cuarta Sala, tomo 273, pp. 257 y 258)

No conforme con esta resolución el Titular demandado interpuso juicio de garantías, mismo que por Ejecutoria de 26 de junio de 1992, fue resuelto en el mismo sentido que el primer laudo, señalando que no se demostró que el abandono de empleo haya puesto en peligro los bienes del titular o que hayan causado la suspensión o la deficiencia de un servicio; asimismo, no se demostró que las labores hayan sido técnicas, relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, por lo que se confirmó la sentencia y el Titular demandado reinstaló a la trabajadora en el puesto reclamado por ésta.

Lo anterior nos demuestra que en la práctica el comentario del Maestro Trueba carece de un fundamento sólido que lo haga inalterable, ya que como el caso antes narrado, existen muchos otros similares, que sería imposible comentar en este espacio (Pag. 40 de La Ley Burocrática).

Por su parte, de las fracciones II a la IV, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, inevitablemente tiene que terminar la relación de trabajo cuando se cumplan los supuestos ahí establecidos y se lleve a cabo un buen juicio laboral.

Asimismo, dada la forma de llevar a cabo las relaciones interpersonales entre los trabajadores de confianza al servicio del estado, en la gran mayoría de las ocasiones el patrón no se ve en la necesidad de cesar al trabajador, sino que es más digno presentar en primera instancia su renuncia al puesto que venga desempeñando, aún y cuando la causal de cese, si es que llega a presentarse, siempre contemplará alguna de las causales de cese de los trabajadores de base, misma que siempre concluirá en la pérdida de la confianza.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación; interpretando el precepto análogo establecido en la Ley derogada de 1931, sostuvo que debía de existir un hecho objetivo que fundara la pérdida de la confianza. Nuestra Ley vigente, ahora dispone que debe existir un motivo razonable de pérdida de la confianza. La Exposición de Motivos nos dice, que por "motivos razonables de pérdida de la confianza" debe entenderse una circunstancia de cierto valor objetivo, susceptible de

conducir, razonablemente, a la pérdida de la confianza, no obstante que no constituya una de las causales señaladas en la Ley. Por último, se dispone que si el trabajador de confianza había sido promovido de un puesto de planta, volverá a él, salvo que exista causa justificada para su separación. (7)

Euquerio Guerrero considera que sería preferible establecer contratos individuales de trabajo con cada empleado de confianza en que se le otorgaran, cuando menos, las mismas prestaciones del resto de los trabajadores, coincidiendo parcialmente con su opinión, toda vez que la propuesta a saber requerirá y propondrá mayores prestaciones y beneficios a estos trabajadores, dado, en nuestra opinión, las injusticias que muchas veces son cometidas hacia estos trabajadores.

En síntesis, el abandono de empleo se va a configurar de acuerdo a lo estipulado en las Condiciones Generales de Trabajo de cada dependencia burocrática, porque mientras que para unas se va a configurar el abandono de empleo por el faltar al desempeño a sus labores por cuatro días consecutivos, para otras, dicho abandono se configura dando un margen mayor de tiempo al trabajador para que pueda regresar a sus labores, tomando en cuenta que dada la naturaleza de las funciones que realice el trabajador, dicho abandono se puede presentar por la simple desatención momentánea de las funciones encomendadas, según lo ha estipulado la propia Jurisprudencia. En un trabajador de confianza bastaría la simple desatención de sus labores para incurrir de inmediato en esta causal de cese.

5.3 FALTAS DE PROBIIDAD Y HONRADEZ

El Maestro Euquerio Guerrero, en su libro Manual de Derecho del Trabajo, señala en relación a las faltas de probidad y honradez que es conveniente diferenciar la jurisdicción penal de la jurisdicción laboral y establece: "Un hecho ilícito puede ser juzgado a la luz del derecho Penal y llegar a la conclusión, seguidos los procedimientos que marca la Ley, de que no es culpable una persona; pero ese

(7) GUERRERO, Euquerio, Ob. Cit. p. 72.

mismo hecho, estudiado de acuerdo con las leyes laborales y seguidos los procedimientos respectivos, puede constituir una falta grave en materia laboral que amerite una sanción".(8)

Nos parece importante esta distinción, dado que la falta de probidad u honradez no se trata necesariamente de delitos contra la propiedad como el robo, el abuso de confianza o el fraude, contemplándose en estos casos, ángulos distintos del mismo hecho; ya que puede la falta de probidad u honradez cometida no constituir delito, sin dejar por ello, de ser causa de despido.

Por su parte, el Diccionario de la Real Academia, define a la probidad como bondad, rectitud de ánimo, hombría de bien, integridad y honradez en el obrar. (9)

En este orden de ideas, la probidad debe entenderse como la rectitud, la hombría de bien, la decencia en el obrar, la lealtad, de tal modo que una falta de probidad no implica necesariamente la comisión de un delito contra la propiedad, como ya se indicó, sino que también puede indicar que el trabajador, con sus actos o con sus expresiones dentro del trabajo, pero en relación con terceros, desprestigia a la empresa o dependencia en la que preste sus servicios, siendo con esta conducta un individuo falto de probidad.

El trabajador que cobra el salario por realizar un trabajo determinado, y en lugar de hacerlo se dedica a actividades diferentes para su provecho personal o de terceros, comete una falta de probidad; el trabajador que informa falsamente a sus superiores y los induce a incurrir en errores que pueden crear conflictos a la empresa o acarrearle perjuicios, es un trabajador falto de probidad.

Desde luego que el apoderamiento indebido de objetos de propiedad de la empresa, puede configurar un robo o un abuso de confianza que indudablemente

(8) GUERRERO, Eugenio, *Ibidem*, p. 247.

(9) DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Espasa-Calpe, Tomo II, vigésima edición, Madrid, 1986, p. 1106.

también implica falta de probidad u honradez; pero el punto básico en el que se insiste, es que la probidad es un concepto mucho más amplio, muy cercano a la lealtad, ya que el hombre que es desleal no es probo.

Las faltas de probidad y honradez entrañan la necesidad de hacer una distinción entre los conceptos rescisión y terminación de las relaciones de trabajo.

La rescisión es la disolución de las relaciones de trabajo, decretada por uno de sus sujetos, cuando el otro incumple gravemente sus obligaciones, es pues, el resultado del ejercicio de un derecho potestativo que corresponde a cada uno de los sujetos, cuando el otro incumple gravemente sus obligaciones, por lo tanto, el titular del derecho puede hacer uso de él o abstenerse.

El ejercicio de esa potestad está condicionado por algunos presupuestos:

- a) Un acto o una comisión, imputable a uno de los sujetos de la relación, que implique el incumplimiento de una obligación derivada de la relación de trabajo.
- b) El incumplimiento resultante del acto u omisión debe ser de naturaleza grave, refiriéndose al incumplimiento de las obligaciones principales o importantes.
- c) El dato relevante en la rescisión radica en la circunstancia de que se trata siempre de un acto humano carente de necesidad física, por lo tanto, que pudo haberse evitado.

Por otro lado, la terminación es la disolución de las relaciones de trabajo, por mutuo consentimiento o como consecuencia de la interferencia de un hecho, independientemente de la voluntad de los trabajadores o de los patronos, que hace imposible su continuación; así, a ejemplo, la incapacidad física o mental del trabajador.

El Maestro Mario de la Cueva en su libro "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo" divide las causas de terminación en dos categorías: el mutuo consentimiento y las circunstancias, ajenas a la voluntad del trabajador y del patrono, que hacen imposible la continuidad de la relación, toda vez que se trata de dos conceptos distintos que no guardan ninguna relación.

La diferencia entre ambas, radica en que la rescisión toma su origen en el incumplimiento culposo de las obligaciones, en tanto la terminación es la consecuencia de un hecho, ajeno a la voluntad de los hombres, que se impone a la relación jurídica.(10)

Al efecto, el artículo 53, fracción I de la Ley Federal del Trabajo, menciona el mutuo consentimiento de las partes como causa de terminación de las relaciones de trabajo; la Ley Burocrática no lo menciona, aunque sí menciona a la renuncia como una causa de terminación de las relaciones de trabajo sin responsabilidad para los titulares de las dependencias burocráticas, que salvo un estudio profundo de las causas que la originen, podría ser la única causa de terminación de las relaciones de trabajo "voluntaria".

Las causas de terminación sólo admiten causas expresas, no así causas análogas como en la rescisión. Ambas, rescisión o terminación, son indistintamente causas de disolución que, quien las haga valer (patrón o trabajador) no incurre en responsabilidad, aunque en el apartado B, es sólo el patrón el que puede dar por terminados los efectos del nombramiento del trabajador.

El artículo 46 de la legislación burocrática enumera cuatro causas de terminación forzosa, siendo éstas las siguientes:

"I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un

(10) DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Ed. Porrúa, México, 1986, edición p. 242.

servicio, o que ponga en peligro la salud o la vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva;

II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III. Por muerte del trabajador;

IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V...".

Las causales contempladas en la fracción V del precepto legal antes mencionado, es dividida en diez incisos, que básicamente son causales de rescisión, que necesitan perfeccionarse con los requisitos establecidos en el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, encontrándose en el inciso a) de dicha fracción, las faltas de probidad y honradez como causa de rescisión de los efectos del nombramiento del trabajador sin responsabilidad para los Titulares de las Unidades Burocráticas, con la instrumentación del acta administrativa que señala el artículo 46 bis del mismo cuerpo legal, que es aplicable únicamente a los trabajadores de base. En la realidad ocurre que también se llega a instrumentar dicha actuación (acta administrativa) a trabajadores de confianza, ofreciéndose como prueba en calidad de una testimonial escrita; del mismo modo también es instrumentada a las personas que incurran en alguna de las causales de cese previstas en la fracción I del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado antes señalado, aún y cuando las propias Condiciones Generales de Trabajo no lo exija así.

Por otro lado, al analizar las formas de terminación de las relaciones de trabajo junto con las de rescisión, se observa que es la misma: un acto unilateral que pone fin provisionalmente a la relación, a reserva de que posteriormente se justifiquen; aún y cuando los efectos del nombramiento del burócrata, fuera de las

cuatro primeras fracciones en que la relación forzosamente desaparece, con la reserva de situaciones como las ocurridas en el ejemplo de abandono de empleo, la rescisión unilateral por parte del titular de la unidad burocrática es inadmisiblemente únicamente en la teoría, ya que se tiene la idea de que el Titular de la Unidad Burocrática de que se trate, tiene la obligación de someter al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando se trata de las causales de la fracción V del precepto que se comenta, y si despide sin causa justificada al empleado está obligado a reinstalarlo y a pagarle los salarios vencidos o caídos correspondientes, en los términos previstos por el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, aplicada supletoriamente, siendo el caso que, como ya se expuso con anterioridad, los Titulares pueden, por vía de excepción, señalar las causas que motivaron el cese de un trabajador sin que tenga que someter previamente al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su determinación.

Asimismo, y conforme a la explicación del concepto "rescisión" antes referido, en el apartado B) no existen causas de rescisión que puede hacer valer el trabajador en contra del Titular por incumplimiento culposo de sus obligaciones.

En este sentido, las faltas de probidad y honradez es una causa de rescisión de las relaciones de trabajo, y está establecida en el inciso a) del artículo 46 de la Ley Burocrática como ya se señaló: "Cuando el trabajador incurra en faltas de probidad y honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros, o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio". Es decir, existen dos elementos: la existencia de la falta y que ésta ocurra dentro o fuera de las horas de servicio, elementos éstos que son muy difíciles de probar, por lo que generalmente los trabajadores que son cesados por estos motivos, son reinstalados en los puestos que ocupaban antes del despido, toda vez que los Titulares no tienen a su alcance medios de prueba idóneos para demostrar tales faltas.

Asimismo, cabe hacer mención que las demás causas de rescisión, mismas que aunque no van a ser analizadas en este trabajo, se señalarán de manera enunciativa: Injurias, actos de violencia, amagos y malos tratamientos; faltas por más de tres días consecutivo a las labores; destruir intencionalmente edificios, obras,

maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo; cometer actos inmorales durante el trabajo; revelar asuntos secretos de los que tuviere conocimiento por parte de su trabajo; comprometer con su descuido o imprudencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios; desobedecer reiteradamente las ordenes de sus superiores; concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez; falta comprobada de incumplimiento a las Condiciones Generales de Trabajo; por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoria y, por demandar el Titular la conclusión de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

5.4 ABANDONO DE LABORES TECNICAS

Las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud señalan en su artículo 33 respecto al abandono de labores técnicas que:

"Se entiende por abandono de labores técnicas, el retiro injustificado o sin autorización de un trabajador o la negligencia en el desempeño de sus labores, dentro del horario de las mismas, cualquiera que sea el tiempo, si su ausencia o negligencia pone en peligro la salud o la vida de las personas, los bienes a su cargo o bien que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio".

En el art. 34 del mismo ordenamiento establece:

"Son labores técnicas las asignadas a aquellos trabajadores que ostenten título profesional o diploma de técnico o auxiliar; así como aquellos que sean peritos en una ciencia, arte, oficio o industria, cuyo desempeño no pueden efectuar trabajadores que no tengan los conocimientos, la habilidad o experiencia necesarias;"

Agregando en el siguiente artículo que la repetida inasistencia a labores técnicas se configura cuando el trabajador deja de presentarse al desempeño de

las mismas por seis días o más, aun no consecutivos, sin permiso o causa justificada, dentro de un período de treinta días.

Por su parte las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial disponen únicamente respecto al abandono de labores técnicas:

"ART. 29... frac II. Se da el abandono de labores técnicas por el retiro injustificado sin autorización de un trabajador, o la negligencia en el desempeño de sus labores, dentro del horario de las mismas cualquiera que sea el tiempo, si su ausencia o negligencia causa la suspensión o deficiencia de un servicio.

Son labores técnicas las asignadas a aquellos trabajadores que ostentan título profesional o subprofesional o bien laboren en servicios diferentes al ejercicio de su profesión; así como aquellos que sean peritos en una ciencia, arte, oficio o industria cuyo desempeño no pueden efectuar trabajadores que no tengan los conocimientos, la habilidad o experiencia necesarias".

Como se puede advertir, existen grandes similitudes entre una y otra reglamentación, siendo que las diferencias son en base a las necesidades y funciones que se realicen en cada una de las dependencias burocráticas que integran los Poderes de la Unión, y se aplicará la Ley y en muchas ocasiones la Jurisprudencia dependiendo de la naturaleza de las funciones que tenga encomendada cada trabajador, trayendo con su desatención, aún momentánea de las labores técnicas que tenga encomendadas, un peligro al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, en los términos de los Reglamentos de Trabajo aplicables, como señala la segunda parte de la fracción I del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

5.4. RENUNCIA

Por último, entraremos a hablar de una causa de terminación de las relaciones de trabajo, sumamente utilizada entre los trabajadores de confianza, ya sea por voluntad propia o por presiones externas. En este sentido, debemos señalar que debe entenderse por renuncia, simple y llanamente:

"Podemos entender a la renuncia como un acto unilateral por medio del cual se termina la relación jurídica laboral, siempre y cuando ésta sea producto de una voluntad libre y espontánea, sin coacción ni violencia, ya que este último caso, cuando la voluntad está viciada, la renuncia será nula". (Laudó: Exp. 24/960)

Asimismo, en cuanto a la renuncia, los trabajadores de base pueden incluso presentar una solicitud para dejar sin efectos la misma, por sí solo o a través del sindicato (art. 45 de las Condiciones Generales de Trabajo del ISSSTE). Las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría a que se han hecho alusión, no contemplan la renuncia en forma amplia.

La renuncia es una forma de terminación de la relación laboral por mutuo consentimiento, es decir, implica la renuncia del trabajador al trabajo y la conformidad por parte del patrón.

Muchas veces las mencionadas renunciaciones son en realidad despidos injustificados. Se presiona por diversas maneras al trabajador para que renuncie y generalmente se otorgan esas renunciaciones por escrito, a cambio, tan sólo de una gratificación, muy por abajo de las indemnizaciones dispuestas por la Ley. No se pueden impugnar porque al estar firmadas por el trabajador se supone que fueron hechas conforme a derecho; la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en criterio de que corresponde al trabajador la carga de la prueba en el caso de que afirme que fue obligado a renunciar (RENUNCIA, NEGATIVA DE LA. COACCION PARA OBTENER LA).

La renuncia no es un convenio ni una liquidación (art.33), y por tal motivo no requiere para su validez de la ratificación ante los Tribunales de Trabajo. Igualmente no implica renuncia de derechos, en cuyo caso será nula (art.123-A, fracción XVII, inciso a)).(11)

Las Jurisprudencias relativas a la renuncia sostienen:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA, RENUNCIA DE.- El hecho de que con posterioridad a la renuncia de un trabajador de confianza se le sigan pagando sus emolumentos, no priva por sí mismo de efectos jurídicos a dicha renuncia".

Semanario Judicial, Octava Epoca, Tomo V. Enero-Junio 1990. Segunda Parte. Tribunales Colegiados. Pág. 514.

"RENUNCIA AL TRABAJO. ES NECESARIO QUE CONCURRA LA ACEPTACION DEL PATRONO.- En los casos en que existe un contrato de trabajo que delimita derechos y deberes recíprocamente entre los contratantes, es indudable para que la renuncia al trabajo no implique incumplimiento de sus obligaciones por parte del trabajador y traiga como consecuencia la actualización a su favor del derecho a percibir determinadas prestaciones establecidas en el contrato colectivo de trabajo correspondiente para esos casos, es indispensable que concorra la voluntad del patrón aceptando esa renuncia, pues es lógico que la decisión unilateral del trabajador no puede crear las referidas obligaciones a cargo del patrón, ni libera por sí misma al trabajador de las responsabilidades en que pueda incurrir si de inmediato deja el trabajo".

Sexta Epoca, Quinta Parte, Vol. CXXXVIII, pág. 34. A.D. 8917/66 Paulina Almada Félix. Unanimidad de 4 votos.

(11) RAMIREZ FONSECA, Francisco, *Suspensión, Modificación y Terminación de la Relación de Trabajo, Comentarios y Jurisprudencia*, Ed. Pac, segunda edición, México, 1984, p.173.

"RENUNCIA AL TRABAJO. PARA SU VALIDEZ NO SE REQUIERE APROBACION DE LA JUNTA.- Si bien es verdad que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 98 de la Ley Federal del Trabajo de mil novecientos treinta y uno, y su correlativo 33 de la Ley actualmente en vigor, todo acto de liquidación o convenio celebrado entre el obrero y el patrón, para tener validez, debe ratificarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, no es menos cierto, sin embargo, que la renuncia al trabajo presentada por el trabajador no constituye un convenio o algún acto de aquellos que conforme a la Ley Federal del Trabajo requieren para su validez hacerse ante la Junta y ser aprobada por ésta, sino que dicha renuncia constituye un acto unilateral del trabajador, que de ese modo decide poner fin a la relación de trabajo que lo ligaba con la empresa".

Séptima Epoca, Quinta Parte: vol. 56, pág. 45, AD 782/73, Fructuos Linos. 5 votos. Tesis Jurisprudencial No. 297, págs. 225 y 226.

"RENUNCIA AL TRABAJO. NO IMPLICA RENUNCIA DE DERECHOS.- Los trabajadores pueden válidamente renunciar al trabajo, sin que tal acto implique renuncia de derechos en los términos de los artículos 123, fracción XXVII, inciso h) de la Constitución y 15 de la Ley Federal del trabajo de 1931, pues la renuncia al trabajo no presupone la de derecho alguno derivados de la ley o adquirido con motivo de la prestación de sus servicios, sino que constituye una simple manifestación de voluntad de dar por terminada la relación laboral, manifestación que para su validez no requiere de la intervención de las autoridades del trabajo toda vez que surte sus efectos desde luego, y corresponde a los trabajadores, cuando pretendan objetarla por algún vicio de consentimiento, demostrar tal extremo para obtener su nulidad".

Tesis Jurisprudencial No. 249, Pág. 227.

"RENUNCIA. NEGATIVA DE LA ACCION PARA OBTENERLA. CARGA DE LA PRUEBA.- Al trabajador que afirme que lo obligaron mediante coacciones a presentar su renuncia al trabajo que desempeñaba, corresponde demostrar tal aseveración, si es negada por su contraparte".

Tesis 249, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Séptima Época, Quinta Parte, p. 227.

En este sentido, resulta prácticamente imposible demostrar que se ha obtenido una renuncia por medio de violencia, ya sea física o moral, razón por la que ésta no puede ser una medida de defensa próspera cuando todos los elementos de hecho se encuentran en contra del trabajador.

Asimismo, cabe señalar que dentro de las causas de terminación de la relación laboral que mencionamos, en nuestra opinión, la más difundida, aunque no la única, es la renuncia. En efecto, dicha causal se ha vuelto casi una política a seguir por los trabajadores de confianza cuando sus superiores, que también son empleados de confianza, por los motivos subjetivos u objetivos de que se traten les piden la renuncia; además, como ya se dijo, en última instancia es una salida "digna" de un centro de trabajo, cuando de cualquier forma el trabajador de confianza ya no es contemplado dentro del equipo de los mandos medios y superiores jerárquicos.

CAPITULO 6.

ACCION QUE PUEDE INTENTAR EL TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

6.1 Reinstalación

6.2 Indemnización

6.2.1 Salarios caídos

6.3 Jurisprudencia

6.4 Ejemplos prácticos.

6.1 REINSTALACION

Antes de hablar de la reinstalación, nos parece importante mencionar los acontecimientos y el procedimiento previo a tal vía de acción, aunque tal mención sea realmente breve.

Antes de que pueda ejercitarse la reinstalación, se da un procedimiento de disolución de la relación de trabajo, mismo que da comienzo con el despido del trabajador, al que la doctrina define como el acto por virtud del cual hace saber el patrono al trabajador que rescinde o da por terminada la relación de trabajo, por lo que, en consecuencia queda separado del trabajo; por lo tanto, el despido del trabajador es un acto anterior a cualquier procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en el que puede obtener, a su elección, bien el cumplimiento de las obligaciones que deriven de la relación de trabajo, la consecuente reinstalación en el trabajo o el pago de una indemnización de tres meses de salario y el pago de salarios caídos que hubiere dejado de percibir.

Cabe señalar que la acción de reinstalación no es aplicable a trabajadores de confianza, dados argumentos que más adelante se expondrán.

La disolución de las relaciones de trabajo que señala la Ley Federal del trabajo en su artículo 47 y que también contempla la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 46, son aplicables también e

indebidamente en el caso del apartado "B" a los trabajadores de confianza; dado que si la Ley los excluye de su ámbito de aplicación, entonces resulta ilegal que se les aplique causas de disolución de relaciones de trabajo de una legislación inaplicable a ellos.

En este mismo orden de ideas, puede también darse por terminada la relación de trabajo de conformidad con lo estipulado en el artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo, mismo que se asemeja en sus tres últimas fracciones a las contenidas de la II a la IV de la Ley Burocrática (muerte del trabajador, terminación o conclusión de la obra y la incapacidad física o mental del trabajador que le haga imposible el desempeño de sus labores); la fracción I de ambos ordenamientos son diferentes, porque mientras que la Ley Federal del Trabajo contempla el mutuo consentimiento de las partes como causa de terminación de las relaciones de trabajo, la fracción I de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla la renuncia, el abandono de empleo, abandono o repetida falta a las labores técnicas, que ponga en peligro los bienes que ella misma establece, todo ello en los términos de los Reglamentos aplicables a la dependencia respectiva como ya se expuso en el capítulo que antecede.

Cabe señalar que la creación de la causal consistente en la pérdida de la confianza, la estableció originalmente el artículo 126, fracción X de la Ley Federal del Trabajo de 1931 como causa especial de terminación de las relaciones de trabajo.

El artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo vigente, también contempla la pérdida de la confianza como causa de rescisión de las relaciones de trabajo, aunque no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47, además, dispone que el trabajador de confianza podrá ejercitar las acciones a que se refiere el capítulo IV del título segundo de esa ley, y es el caso que, como ya se mencionó, el artículo 49 exime al patón de la obligación de reinstalar al trabajador de confianza, mediante el pago de una indemnización, resultando entonces que el artículo 185 habla de acciones en plural, mientras que es evidente que sólo se contempla la acción de indemnización, en singular.

Cabe hacer hincapié en que la pérdida de la confianza no significa necesariamente la comisión de una falta que amerite la rescisión de la relación de trabajo ordinaria, ya que el artículo 186 establece que si el trabajador de confianza fue promovido de un puesto de planta, puede volver a él "salvo que exista causa justificada para su separación".

Como ya se expuso con anterioridad, el patrón puede rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable para ello, como pueden ser alguna de las causales anteriormente señaladas, entre otras más, pero cabe hacer la aclaración de que aún cuando no coincida una causal de rescisión con alguna de las señaladas en la Ley, el patrón puede rescindir la relación de trabajo por pérdida de la confianza, y de hecho así es: cualquiera que sea la causal de fondo imputable al trabajador, todas ellas redundan y traen como consecuencia la pérdida de la confianza.

La pérdida de la confianza, con ser un hecho subjetivo, no puede producir sus efectos de un modo caprichoso, es decir, que el patrón en todo caso tiene que partir de un hecho objetivo para llegar lógicamente a concluir que el empleado no merece su confianza, criterio éste, incluso sustentado por la Suprema Corte en Ejecutorias diversas. La pérdida de la confianza es causa de terminación del contrato cuando existan circunstancias que den motivos bastantes para que, tomando en cuenta la situación particular de estos trabajadores y el contacto estrecho que guardan con los intereses patronales, ameriten la separación del trabajador.

No es posible dar una enumeración de los motivos razonables de pérdida de la confianza, menos aún una definición exacta, por lo que serán las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como tribunales de equidad los que deben resolver, después de considerar las circunstancias de cada caso, en particular para determinar si realmente se configura una pérdida de la confianza, no obstante que no constituya una de las causales generales contempladas en la Ley.

Las cuestiones de pérdida de la confianza han sido materia de ejecutorias en las que se sostenía que la pérdida de la confianza es una cuestión

subjetiva, por lo que los patrones no estaban obligados a probar el acto o motivos que originaron la pérdida de la confianza.

En la ejecutoria emitida por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 3 de mayo de 1935, Toca 6731/34/3a., Alberto Galván, se lee:

"Es verdad que la confianza es, en gran parte, un elemento subjetivo pero también lo es que, tratándose de relaciones jurídicas, la validez de éstas no puede quedar, de manera absoluta, al arbitrio de una sola de las partes, pues de ser así, la validez y el cumplimiento de las obligaciones dependería de la voluntad de uno de los contratantes, lo que es contrario a los principios generales que determinan en materia de obligaciones y contratos y que, por otra parte, tratándose del derecho del trabajo, la voluntad no desempeña el mismo papel que en otra clase de relaciones jurídicas, todo lo cual indica que no basta una simple estimación subjetiva, y que no es posible, como lo pretende la empresa, asimilar la confianza a que se refiere la fracción X del artículo 126 (Ley de 1931) a un sentimiento de simpatía o antipatía, porque el objeto fundamental del derecho del trabajo consiste en garantizar a los trabajadores contra esos sentimientos de la clase patronal. Por consecuencia, no basta la simple declaración del patrono para que el contrato termine, lo que tampoco quiere decir que dicha terminación sólo sea posible en los casos del artículo 121 de la Ley Federal del Trabajo, porque, de aceptarse esta última conclusión, la fracción X del artículo. 126 resultaría inútil. Es pues, indispensable, concluir que la pérdida de la confianza es causa de terminación del contrato cuando existan circunstancias que, sin consistir, precisamente, en las causas señaladas en el artículo 121, sí sean motivos bastantes para que, tomando en cuenta la situación particular de estos trabajadores y el contacto estrecho que guardan con los intereses patronales, ameriten la separación del trabajador".

Surgió por ahí alguna ejecutoria contradictoria, para que finalmente la Corte estableciera Jurisprudencia firme (Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, México, 1965, Quinta Parte, Pág. 75):

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

De lo anterior se desprende que aún y cuando las causas de rescisión o terminación de las relaciones de trabajo de los trabajadores de confianza no están reguladas específicamente por las normas legales de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tampoco será suficiente la voluntad del patrono para que la rescisión se produzca, sino que será indispensable que exista y se pruebe la existencia de un motivo razonable de pérdida de la confianza, pero claro que esta idea es únicamente teórica, porque como veremos, en la práctica no ocurre lo mismo.

En conclusión, la formalidad del despido en un trabajador de base en el apartado A, el patrón deberá dar al trabajador aviso por escrito de la fecha y causa o causas de la rescisión (art. 47), en un trabajador de base en el apartado B, se debe notificar al trabajador su cese a través de un dictamen que emite la Unidad Administrativa correspondiente, de conformidad al Reglamento Interior de cada dependencia burocrática. En un trabajador de confianza, en primer término se le solicita su renuncia, esto es, que él, voluntariamente dé por concluida su relación de trabajo, situación ésta que además haría más digna su salida del lugar donde preste sus servicios, y la que se presenta con mayor frecuencia, sobre todo en los altos puestos de confianza. Ahora bien, en el supuesto de que el trabajador no accediera a presentar su renuncia, entonces se buscaría una causa cualquiera para justificar el despido en base a la pérdida de la confianza, claro que éstos son casos extremos, pues es bien

sabido que a determinadas jerarquías, existe una gran política interna e intereses en juego, que son conocidos por este tipo de trabajadores por lo que prefieren adaptar su conducta a una "costumbre" que a lo señalado por la Ley, resultando obvio tal proceder, ya que no encuentran ningún tipo de garantía legal a su favor y si entablaran una demanda laboral no lograrían otra cosa más que su desprestigio.

El artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo sostiene que el trabajador podrá solicitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje a su elección que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario. Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laudo, sólo que esto es el apartado A, en el B) no se da legalmente esta opción más que a los trabajadores de base, en virtud de que, como se vuelve a repetir, los trabajadores de confianza quedan excluidos de su ámbito de aplicación.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 43, fracción III establece que son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1º de la misma Ley "Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales lo hubieren separado ..."

Lo que no contempla dicha fracción, como es obvio, es que sólo se refiere a trabajadores de base y no de confianza.

Nos parece importante resaltar que no se puede pensar que los trabajadores de confianza deban tener una estabilidad absoluta en el empleo, como obligaría necesariamente a reinstalar en su empleo a un trabajador de base una vez ganado un juicio laboral en que opte por esta vía de acción, dado que goza de estabilidad en el empleo, en cuyo caso sí se puede obligar a los patrones a reinstalar a los trabajadores que hubiesen separado injustificadamente, situación ésta que no ocurre en los trabajadores de confianza, toda vez que éstos desempeñan un papel muy importante dentro de la Unidad Burocrática, dadas sus funciones de dirección,

vigilancia, fiscalización, etc., funciones en las que substituyen al patrón; velando porque la administración pública marche en orden dentro del gran engrane que la conforma; sin embargo, consideramos que si bien no es posible reinstalar (volver a instalar) a un trabajador de confianza en el puesto que venía desempeñando, si en cambio sería muy conveniente y necesario que, a causa de esa inestabilidad en el empleo, se otorgara en todo caso una fuerte indemnización, a fin de que el patrón solamente en casos verdaderamente importantes pudiera recurrir a un despido injustificado, ya que en base al perjuicio económico que le acarrearía un despido de este tipo comprobado en juicio, tendría que analizar previamente la situación, antes de despedir a su libre arbitrio a un trabajador de confianza.

6.2 INDEMNIZACION

En la fracción XXII, apartado A del artículo 123 Constitucional se establece: "El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga ilícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con tres meses de salario. La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos: El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él".

Por su parte, la fracción XXIII del mismo artículo constitucional, señala que los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, o por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra.

Por otra parte, la fracción IX del artículo 123 constitucional apartado B), establece que los trabajadores sólo serán suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley. En caso de separación injustificada, tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal.

En este sentido tenemos que aún y cuando la Constitución Federal no haga distinción entre trabajadores de base y de confianza, el Informe de Labores que emitió la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1983, Tesis No. 17, visible en la página 18, sostiene:

"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 al 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".

De lo anterior se desprende que, la Corte contempla igualmente como estabilidad en el empleo la solicitud de reinstalación e indemnización constitucional indistintamente, siendo que al demandar el pago de una indemnización es claro que se está de acuerdo en no volver al trabajo.

Sin embargo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sólo es aplicable a los trabajadores de base, ya que en su artículo 8º excluye del régimen de aplicación de la misma a los trabajadores de confianza, siendo que la constitución no distingue entre trabajadores de base y trabajadores de confianza, no

puediendo ser reinstalados en su puesto en caso de despido injustificado, ya que no cuentan con la estabilidad en el empleo o, inamovilidad como se le conoce a la estabilidad en el empleo en el derecho laboral burocrático. Aún y cuando dicho despido injustificado llegare a demostrarse, la única opción que queda al trabajador de confianza al servicio del estado, y en teoría, es la indemnización constitucional consistente en tres meses de salario, ya que hasta ahora no conocemos de ningún caso en que se haya otorgado dicha indemnización constitucional a un trabajador de confianza.

Cabe aclarar que según Jurisprudencia pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Ley Federal del Trabajo no puede ser aplicada supletoriamente en cuestiones que no prevé ni contempla la Ley Burocrática, razón ésta por lo que al hablar de trabajadores de confianza no es aplicable lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo. En efecto, la Cuarta Sala de la H. Suprema Corte, Tesis No. 87, visible a páginas 68 del Informe de Labores del año de 1984, Segunda Parte, señala al respecto:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, CALIDAD DE LOS.- La supletoriedad a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado opera en aquellos casos en que no se encuentra previsto en dicho Ordenamiento disposición directa o exista laguna; por tanto como la calidad de confianza de un trabajador al Servicio del Estado, depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente con tal categoría por el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, o bien por cualquier otro instrumento legal posterior que así lo determine, no existe la posibilidad de aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo".

Por su parte, el artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Fracción IV señala que son obligaciones de los titulares:

"De acuerdo con la partida que en el presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo".

En relación a la Ley Burocrática, que sólo es aplicable a trabajadores de base, los trabajadores de confianza no tienen oportunidad legal alguna, quedando con ello en un estado de desventaja jurídica al no existir para ellos legislación aplicable, aún y cuando tengan derecho a ejercitar acciones relativas a prestaciones económicas y beneficios de la seguridad social.

6.2.1 SALARIOS CAIDOS

Se conoce con el nombre de salarios vencidos o caídos, los que debió recibir el trabajador si se hubiese desarrollado normalmente la relación de trabajo, desde la fecha en que fue despedido o desde la en que se separó del trabajo por causa imputable al patrono, hasta que se complemente el laudo que ordenó la reinstalación o el pago de las indemnizaciones.

La Ley Federal del Trabajo contempla en los artículos 48, 50 fracción III y 32, el principio de que siempre que la Junta declare injustificación del despido o la razón que tuvo el trabajador para separarse del trabajo y condene a la reinstalación o al pago de una indemnización, tendrá el patrono el deber de pagar salarios caídos en los términos propuestos anteriormente.

El pago de salarios es una consecuencia directa de la declaración que haga el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de un despido injustificado en un trabajador de base, es decir, si el Titular de una dependencia cesa injustificadamente a un trabajador, o justificadamente, pero no lo prueba, entonces se tendrá el despido

como injustificado, situación ésta en la que es culpable el patrón de la no continuidad de la relación del trabajo, por lo que debe cubrir los salarios al trabajador como si la relación de trabajo nunca se hubiera visto afectada, tal y como lo establece la Tesis jurisprudencial No. 21, visible a fojas 20 Y 21 de la Segunda Parte del Informe rendido por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia en el año de 1982, que dice:

"SALARIOS CAIDOS, MONTO DE LOS, EN CASO DE INCREMENTOS SALARIALES DURANTE EL JUICIO.- Si un trabajador demanda la reinstalación y el pago de los salarios vencidos y el patrón no acredita la causa justificada de la rescisión, la relación laboral debe continuar en los términos y condiciones pactados como si nunca se hubiera interrumpido el contrato de trabajo; de ahí que si durante la tramitación del juicio hasta la fecha en que se reinstale al trabajador hay aumentos al salario por disposición de la Ley o de la contratación colectiva, o un aumento demostrado en el juicio laboral, proveniente de una fuente diversa a aquellas, estos deben tenerse en cuenta para los efectos de calcular el monto de los salarios vencidos, toda vez que la prestación del servicio debió haber continuado de no haber sido por una causa imputable al patrón; pero en el caso de que la acción principal ejercitada sea la de indemnización constitucional, no la de reinstalación, y la primera se considere procedente, los salarios vencidos que se hubieren reclamado deben cuantificarse a la base del salario percibido a la fecha de la rescisión injustificada, toda vez que al demandarse el pago de la indemnización constitucional el actor prefirió la ruptura de la relación laboral, la que tuvo lugar desde el momento mismo del despido".

Es decir, la reinstalación implica que se vuelva a instalar al trabajador en el puesto que ocupaba al momento del cese, y que el titular culpable cubra los salarios que dejó de percibir el trabajador por su culpa, con los aumentos o modificaciones que haya sufrido su plaza durante todo el tiempo en que no se prestó

el servicio por causas imputables al patrón; mientras que en la indemnización se rompe la relación laboral desde el mismo momento del despido y no generan aumentos al salario, sino que los salarios vencidos que se reclamen se calcularán en base al último salario que percibió el trabajador.

Al respecto, existe la Jurisprudencia No. 320, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, cuyo rubro señala "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SALARIOS CAÍDOS", misma que señala que la condenación al pago de salarios caídos en favor de los trabajadores del estado, no es contraria al artículo 13 de la Constitución Federal, porque no se trata de emolumentos decretados en favor de una persona, sin causa legal, sino de responsabilidades específicas del estado.

Por su parte, y como ya fue mencionado con anterioridad, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 43, fracción III establece que son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1º de la misma Ley:

"Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubiesen separado y ordenar el pago de salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado..."

Lo anterior ya quedó explicado, cabe agregar nuevamente que dicha obligación de los titulares únicamente es obligatorio cubrirlas cuando de trate de trabajadores de base, no así cuando sean de confianza.

6.3 JURISPRUDENCIA

La Jurisprudencia, además de la doctrina, es una de las pocas opciones que tenemos las personas comunes y corrientes deseosas de conocer aspectos legislados o no legislados, como lo es el tema de este trabajo de tesis, en relación a los aspectos legales de los trabajadores de confianza al servicio del estado, que nos

ayuden a comprender un poco lo que no tiene soporte legal y que sin embargo sucede cotidianamente en el mundo del derecho laboral vigente, sólo que hasta ahora, y en nuestra opinión, la jurisprudencia también deja mucho que desear en este aspecto, pues no logra crear un ordenamiento legal aplicable a estos trabajadores que hagan más justa su situación laboral.

Atendiendo a la definición romana clásica del concepto "jurisprudencia" elaborada por Ulpiano, ésta es la noticia o conocimiento de las cosas humanas y divinas, así como la ciencia de lo justo y de lo injusto. (1)

De acuerdo, pues, con la connotación clásica romana de la idea de jurisprudencia, ésta se revela, evidentemente, como una ciencia, como un conjunto de conocimientos y sabiduría respecto de determinadas materias. Si tomamos en todo rigor la traducción literal de la definición latina y nos ceñimos estrictamente a su alcance, llegamos a la conclusión de que el concepto de jurisprudencia, tal y como lo formuló dicho jurista, denota nada menos que un conjunto de conocimientos científicos de una extensión exorbitante, puesto que abarcaría la noticia de las "cosas humanas y divinas".

La Jurisprudencia es el conjunto de tesis sustentadas en las ejecutorias de los tribunales federales, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya funcionando en Pleno o por conducto de sus Salas, o por medio de los Tribunales Colegiados de Circuito. En los términos del artículo 192 y 193 de la Ley de Amparo, la Jurisprudencia de la Suprema Corte no sólo es obligatoria para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y Jueces de Distrito, y para los tribunales militares, judiciales del orden común y tribunales locales o federales administrativos y del trabajo, sino también para la misma Corte y las Salas que la componen.

Al conocer una autoridad jurisdiccional de los diversos casos concretos que se le van presentando, para resolverlos necesariamente tiene que interpretar la ley que sea aplicable a los mismos, hacer consideraciones de derecho, en una palabra, tiene que vertir los conocimientos científicos en la sentencia

(1) DIGESTO, Libro I, Título I, Párrafo 10.

correspondiente. Pues bien, cuando la parte jurídica considerativa de una sentencia, en la que se presume la aplicación concreta de los conocimientos jurídicos generales que hace la autoridad jurisdiccional encargada de dictarla, está formulada en un sentido uniforme e ininterrumpido en varios casos especiales y particulares, interpretando una disposición legal determinada o haciendo una estimación lógica concreta respecto de cierto punto de derecho, entonces se dice que hay "jurisprudencia". Consiguientemente, ésta, en su aspecto positivo jurisdiccional, se traduce en las consideraciones, interpretaciones, razonamientos y estimaciones jurídicas que hace una autoridad judicial en un sentido uniforme e ininterrumpido, en relación con cierto número de casos concretos semejantes que se presentan a su conocimiento, para resolver un punto de derecho determinado.

Fácilmente se advierte que la jurisprudencia tiene, cuando menos, dos finalidades esenciales, a saber: la de interpretar el derecho legislado y la de crear o construir el derecho en ocasión a los casos concretos que se sometan al conocimiento de los tribunales. Por tanto, no puede haber jurisprudencia sin ley. (2)

Pero es el caso, que aunque la jurisprudencia tenga como finalidad interpretar el derecho o crear o construir el derecho en ocasión de los casos que se presenten ante los tribunales, por lo que se refiere a los trabajadores de confianza al servicio del estado, la jurisprudencia no puede interpretar la ley, toda vez que no hay ley que les sea aplicable, y aunque debería de llevar a cabo la segunda finalidad que tiene, es decir, la de crear o construir el derecho en ocasión de los casos concretos que se someten a los tribunales, tampoco lo lleva a cabo, ya que aún y cuando existe un gran número de casos de trabajadores de confianza al servicio del estado que son separados injustificadamente de sus empleos, la jurisprudencia ha sido omisa y aún perjudicial para que a través del conocimiento que tiene de éstos, pueda crearse legislación concreta y aplicable a dichos trabajadores.

(2) BURGOA, Ignacio, El Juicio de Amparo, Porrúa, décimo sexta edición, México, 1981, p. 819.

En este sentido, daremos de manera enunciativa la Jurisprudencia que atañe a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, mismas que nos hablan desde quiénes tienen el carácter de trabajador de confianza, la separación del empleo a los mismos y la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, DETERMINACION DEL CARACTER DE.- La condición de empleado de confianza no se determina por la denominación que a un puesto se le da en el nombramiento respectivo, sino por la naturaleza de la función desempeñada o de las labores que se le encomiendan, las que deben estar dentro de las que se enumeran como de confianza por el artículo 50 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado".

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo V, Enero-Junio 1990, Segunda Parte, Tribunales Colegiados, Pág. 513.

La anterior Jurisprudencia es altamente perjudicial para los trabajadores en general, toda vez que muchos de ellos, no obstante tengan puestos de base, realizan funciones que son consideradas como de confianza, como lo pueden ser indistintamente las de inspección, vigilancia, fiscalización, o bien que tengan a su mando personal o que por la naturaleza de sus funciones tengan habitualmente que tomar decisiones, lo cual es muy común que suceda dentro de las diversas Unidades Administrativas que integran la Administración Pública.

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. INEXISTENCIA DE LA PERDIDA DE LA CONFIANZA COMO CAUSAL DE RESCISION.- La causa de rescisión consistente en la pérdida de la confianza de un trabajador que tiene esa calidad no se encuentra prevista en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, atento a que de acuerdo con el artículo 8º de ese cuerpo legal los trabajadores a que se refiere el artículo 5º quedan excluidos del régimen de

aplicación de esa Ley; de ahí que si el titular de una dependencia decreta la baja de un trabajador que ocupa un puesto de confianza y en el juicio que se instruye para analizar ese hecho se argumenta esta circunstancia con apoyo en los artículos 5º y 8º de la ley referida, señalando que al trabajador se le perdió la confianza porque incurrió en diversas irregularidades; la autoridad responsable no debe analizar la existencia de las irregularidades invocadas sino únicamente la determinación de su calidad de confianza, dato que al demostrarse esa circunstancia sobreviene la hipótesis legal que excluye a esos trabajadores de su ámbito de aplicación respecto a las acciones que tienen relación con la estabilidad en el empleo".

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo V, Enero-Junio 1990, Segunda Parte, Tribunales Colegiados, Pág. 513.

La anterior Tesis Jurisprudencial es en nuestra opinión una de las más ampliamente aplicadas, ya que efectivamente, una vez demostrada la calidad de confianza de un trabajador (que es lo primero en analizarse en el laudo) ya no es necesario entrar al estudio de los elementos que "realmente" originaron el despido, es decir, el fondo del asunto; por lo que en nuestra opinión, primeramente debería aplicarse, con ciertas modalidades, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a dichos trabajadores de confianza para ser regulados por ésta y así no se presentaría este tipo de desventajas legales; pero por el momento y dado que no existe dicha reglamentación, entonces debería analizarse la calidad de confianza de un trabajador como una excepción de previo y especial pronunciamiento, antes de llevar a cabo todos los procedimientos que integran el proceso laboral burocrático, esto con la finalidad de no hacer interminablemente prolongado el juicio laboral, ya que después de haber perdido incluso varios años en la sustanciación del juicio, todo resulta inútil por la absolución del Tribunal a que la dependencia demandada cumpla con las prestaciones demandadas por el trabajador, dada únicamente por su calidad de confianza.

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, DETERMINACION DEL CARACTER DE.- Si el titular de una dependencia estatal no acreditó que las funciones desarrolladas por el trabajador fueran de dirección como lo alegó en el juicio, concretándose a probar que la plaza ocupada por aquél tiene la denominación de jefe de departamento, aunque formalmente hubiera ocupado el trabajador un puesto de jefatura, si su labor no implicaba la toma de decisiones, es correcto el criterio del tribunal responsable al estimar que su categoría no fue de confianza".

Semanario Judicial. Octava Epoca, Tomo VIII. Diciembre 1991. Tribunales Colegiados. Pág. 322.

Esta Tesis es ambivalente en cuanto a su aplicación, ya que por un lado hace alusión a las labores que realiza la persona para que pueda ser o no considerada como trabajador de confianza, mientras que por la otra señala que si no se demuestra que esas funciones eran de dirección aún y cuando el trabajador haya tenido formalmente el puesto de Jefe de Departamento, no se demuestra así su calidad de confianza.

En nuestra opinión no es muy acertada dicha tesis, toda vez que la misma Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado en su artículo 5º señala como uno de los tantos puestos de confianza que existen el de "Jefe de Departamento", por lo que basta demostrar este hecho para que se tenga al trabajador como uno de confianza.

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS.- La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida como garantía social, con la inclusión del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos

sesenta. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes: deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores. El susodicho apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que prestan sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los Militares, Marinos y Miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del apartado constitucional en cita estableció que la Ley Reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñan cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida en el propio apartado "B", y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos

derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual del trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previene la Ley Reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión y los Trabajadores de confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado Tribunal que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción".

Apéndice de Jurisprudencia 1917-1988 al Semanario Judicial de la Federación, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, Vol. VII, Pág. 3183.

6.4 EJEMPLOS PRACTICOS

Los ejemplos prácticos que a continuación se expondrán, tienen como finalidad dar una breve idea a los lectores de este trabajo de las particularidades e injusticias a que se ven expuestos los trabajadores de confianza, dada su calidad, en cuanto a los despidos injustificados de que son objeto.

Con fecha 18 de abril de 1991, el señor **ARMANDO LOPEZ FRANCO** interpuso juicio de amparo indirecto ante el Juez de Distrito en Turno en el

Distrito Federal en Materia Administrativa, señalando en el mismo como autoridades responsables al C. Secretario de Salud, al Oficial Mayor y al Director General de Recursos Humanos de la misma Secretaría. Narró los antecedentes de su caso, señalando que ingresó a la Secretaría de Salud el 1º de enero de 1984, que el día 1º de febrero fue designado Director de Relaciones Laborales de la misma dependencia; señaló como acto reclamado la orden para que fuera destituido o removido de su cargo; expuso sus conceptos de violación y solicitó al Juez de Distrito invocado le otorgara el amparo y protección de la Justicia de la Unión que solicitaba.

Por acuerdo de 23 de abril de 1991, el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal desecha la demanda de garantías promovida por el actor, con fundamento en la fracción I del artículo 103 constitucional y 1º fracción I de la Ley de Amparo, considerando que al ser el juicio de amparo un medio de control de la constitucionalidad, procede únicamente contra actos de autoridad que considere el particular lesiona su esfera jurídica, siendo que las relaciones entre el Estado y sus servidores se equipara a una relación laboral y por tanto se tiene que acudir previamente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Así las cosas, con fecha 1º de agosto de 1991 interpuso demanda laboral en contra del Secretario de Salud ante el Tribunal Burocrático, misma a la que correspondió conocer a la Tercera Sala del Tribunal Burocrático, con el expediente número 4192/91; demanda que interpuso con fundamento en el primer párrafo de las fracciones XII y XIV del Apartado B del artículo 123 de la constitución política; demandando del Secretario de Salud el pago de la indemnización constitucional por considerar que fue objeto de un despido injustificado en correlación con lo preceptuado de la fracción XIV del mismo Apartado B), que otorga medidas de protección salarial en los casos de empleos considerados como de confianza. Esta reclamación la hizo con fundamento en la fracción IV del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que ordena a los titulares de las dependencias "cubrir la indemnización por separación injustificada... y pagar en una sola exhibición los salarios caídos, sobresueldos, primas por vacaciones y aguinaldos..."; asimismo, solicitó el pago de salarios caídos, por considerar que fue

despedido injustificadamente. Transcribió las Tesis Jurisprudenciales que consideró aplicables y señaló sus puntos petitorios.

Con fecha 26 de septiembre de 1991, se dió contestación a la demanda presentada por el trabajador, negandola en todas y cada una de sus partes en virtud de que, según expusieron, carecía de acción y de derecho para reclamar el cumplimiento de las prestaciones que demandó, "ya que fue dado de baja en forma justificada y sin responsabilidad para esta Secretaría demandada en virtud de ostentar un puesto como trabajador de confianza en su carácter de Director de Relaciones Laborales incurrió en pérdida de la confianza..."; asimismo opuso la excepción de prescripción al haber dado de baja al actor con fecha 31 de marzo de 1991 y presentar éste su demanda hasta el 1º de agosto del mismo año, expresando textualmente que: "tratándose de un trabajador de confianza al servicio del estado, el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, expresamente señala que están excluidos de la aplicación de dicho ordenamiento. Por tanto debe resultarles aplicable de manera supletoria la Ley Federal del Trabajo, por ser dicho ordenamiento el único que regula la situación de los trabajadores de confianza..." "Ahora bien, en el supuesto no concedido de que ese H. Tribunal considere que no es aplicable el artículo 518 de la Ley Federal del Trabajo para efectos de la prescripción, Ad cautelam se opone esta excepción, de conformidad con los artículos 113 fracción II inciso a), 116 y 117 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Contestó los hechos como consideró pertinentes, transcribió las tesis jurisprudenciales que consideró aplicables y ofreció las pruebas que consideró justificaban sus excepciones.

Con fecha 25 de octubre de 1991 se dió apertura a la audiencia de pruebas, alegatos y resolución, misma a la que no compareció la parte actora, mientras que la demandada ratificó su escrito de contestación y objetó las pruebas de la contraria, manifestando además: "...y ya que el hoy actor al ser cesado de sus funciones como trabajador de confianza en virtud del cargo que ostentaba como Director de Area, al habersele perdido esa confianza no le asiste razón ni derecho alguno para reclamar las prestaciones que demanda en su escrito, ya que carece de

acción y de derecho como lo establece la (jurisprudencial) se dice, tesis jurisprudencial que a fojas 5 se transcribió en el contestatorio de demanda, como lo estableció nuestro más alto tribunal en el hecho de que los trabajadores de confianza no tienen derecho al pago de indemnización constitucional ni salarios caídos cuando alegan un despido injustificado, por lo que solicito a ese H. Tribunal que al momento de dictar la resolución correspondiente se absuelva a mi representado..."

Cabe señalar que la Tesis Jurisprudencial a que hace alusión el apoderado del titular demandado dice:

"EMPLEADOS DE CONFIANZA, SEPARACION DE LOS.- No consignándose en el artículo 123 fracción XXII de la Constitución Federal, distinción alguna entre obreros que ocupan puestos de confianza y los que no los ocupan, para los efectos de que puedan ser o no separados de sus empleos sin causa justificada, no puede aceptarse la distinción en el sentido de que todo empleado que ocupa un puesto de confianza, puede ser separado sin que justifique el patrono el motivo del despido". (Quinta Epoca. Tomo XXXIX P. 2759. R. 703/33. "La Tolteca" Cfa. de Cemento Portland, S.A. 5 votos).

Posteriormente, con fecha 3 de enero de 1992 se desahogó la confesional ofrecida por el titular demandado a cargo del actor, misma en la que llamaron nuestra atención las preguntas y respuestas números 3, 6, 7, 9, 10, 15 y 16, que textualmente señalaron:

"3.- Que usted fue dado dado de baja conforme al acta administrativa que se le instrumentó por pérdida de la confianza del día 27 de marzo de 1991?

RESPUESTA.- No es cierto, aclarando que es de presumirse que dicha acta fue instaurada hasta el mes de agosto, después de la

notificación a mi demanda para sustentar una invalorada defensa, ya que suponiendo sin conceder su instauración, se omitió darme el derecho de audiencia que todo acto administrativo cuando inculpa debe tener pues si normas de ley (de responsa) se dice, como la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos y el artículo 46 bis de la Ley Burocrática obligan al derecho de audiencia, por qué razón a mí no se me dio y la respuesta es lógica de que se trata de un acta hecha posterior a los actos ya que las únicas actas que sí se instrumentaron en su fecha con mi comparecencia fueron las del tres y cuatro de abril de mil novecientos noventa y uno".

"6.- Que usted carece de acción y de derecho para reclamar el cumplimiento de las prestaciones que demanda?

RESPUESTA.- No es cierto, aclarando que tal afirmación de la pregunta significaría una denegación de justicia, ya que si las autoridades judiciales federales le han dado competencia a ese H. Tribunal, es que resuelva favorablemente a mis intereses si pruebo mi despido injustificado con el otorgamiento de los derechos y beneficios de mi acción procesal".

"7.- Que usted está consiente que al ser trabajador de confianza carece de las acciones que la Ley Burocrática otorga a los trabajadores de base?

RESPUESTA.- No es cierto, ya que aclaro que no se trata de estimaciones de conciencias, sino resoluciones de tipo jurisprudencial en las que se niegan para este tipo de trabajadores determinados derechos propios de los trabajadores de base, pero otros como el de la indemnización que se deriva de la protección al salario y de una movilidad injustificada, son plenamente viables para que se conceda justicia al trabajador de confianza y no se le denegue".

"9.- Que usted como trabajador de confianza se encontraba dentro de los supuestos establecidos por el artículo 8º de la Ley Burocrática?

RESPUESTA.- No es cierto, ya que como se plantea, se trata de inducir al trabajador en una contestación inadecuada, ya que como ha quedado expuesto en la demanda, al trabajador de confianza no se le puede negar sus derechos que en sí tenga porque ello si significaría denegación de justicia, pues no está excluido conforme a la propia constitución y a las normas jurisprudenciales invocadas en el expediente de todos los derechos sustantivos ni de todos los derechos procesales como es el que se le otorgue indemnización por cese injustificado en el primer caso y derecho de audiencia en segundo caso respecto de un acto que es evidente no tiene ningún valor para sustentar la defensa de la demandada".

"10.- Que el artículo que se menciona en la posición que antecede señala que el régimen de la Ley Burocrática omite amparar a los trabajadores de confianza?

RESPUESTA.- No es cierto, aclarando que reproduce al pie de la letra lo expuesto en la pregunta que antecede".

"15.- Que usted sabe que los trabajadores que laboran al servicio del estado con carácter de confianza carecen de derecho para el pago de indemnización constitucional y salarios caídos?

RESPUESTA.- No es cierto y que al respecto reproduce lo que ya ha manifestado en otras posiciones y en su demanda, así como las tesis y jurisprudencias invocadas".

"16.- Que usted sabe que el artículo 123 apartado B Constitucional únicamente protege a los trabajadores de confianza en lo relativo a la percepción de su salario y las prestaciones derivadas de la seguridad social que les corresponde?

RESPUESTA.- No es cierto, aclarando que su negativa se debe a la forma capciosa en que se pregunta al trabajador, ya que la constitución es un todo y no solamente el artículo 123 mencionado, pues en diferentes garantías individuales las contempladas en los artículos 14, 16, 17 etc., se habla del derecho de audiencia de que no debe haber denegación de justicia y otros derechos sustantivos, incluyendo el que menciona el articulante debe considerarse pues no solamente se refiere a la percepción del salario, sino a la protección del salario y de lo cual se deriva que si existe un despido injustificado, haya violación a esa protección salarial puesto que el trabajador por dicho retiro injustificado sufre la omisión al pago de sus salarios mientras que no se le haya dado de baja legítimamente, y máxime que la indemnización reclamada se integra de salarios y los salarios caídos son eso, salario por lo que está perfectamente legitimado el supuesto a que se refiere esta pregunta a que se me induce contestar con la verdad".

Desahogada en su totalidad las pruebas que fueron admitidas por la Tercera Sala, con fecha 10 de marzo de 1992 se abrió el período de alegatos, sin la comparecencia de la parte actora.

Así las cosas, con fecha 10 de abril de 1992 se dictó laudo absolutorio a los intereses de la Secretaría demandada, mismo que en cuarto considerando sostuvo:

"Ambas partes admiten que el actor, en su condición de Director del área de Relaciones Laborales tenía el carácter de trabajador de confianza (hecho primero de la demanda y su correlativa contestación), lo que se encuentra confirmado por lo dispuesto en el artículo 45" fracción II inciso a) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado y en consecuencia, queda excluido del régimen de esta Ley según lo establece el artículo 8º de la referida legislación. Sin que se considere necesario entrar al

estudio y valoración de las pruebas rendidas, de lo expuesto se obtiene la convicción de que el titular demandado debe ser absuelto del pago de la indemnización constitucional, salarios caídos y demás prestaciones reclamadas, puesto que no se están exigiendo sueldos devengados no cubiertos ni el cumplimiento de beneficios de seguridad social en términos de la fracción XIV, apartado B del artículo 123 constitucional. Es aplicable en la especie la jurisprudencia publicada en el informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Parte, 1983, Cuarta Sala, Páginas 18 y 19 que expresa: "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 al pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador 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 le corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo".-----

En consecuencia, se concluye que el trabajador actor no probó los extremos de su acción y el titular demandado justificó las defensas y excepciones que expuso".

Ahora bien, en el segundo ejemplo práctico tenemos el caso de una trabajadora de confianza que se desempeñaba como Jefa de Departamento, y esto es lo que ocurrió:

Con fecha 4 de marzo de 1986, la C. ROSA MARIA GONZALES ROMERO, demandó del C. Secretario de Salud la reinstalación en el puesto de Jefe de Departamento de Actualización de la Normatividad de la Dirección de

Normatividad y Apoyo a la Descentralización de la Dirección General de Administración de Personal; el pago de salarios caídos con todos sus accesorios desde la fecha del despido (16 de Enero de 1986) hasta la fecha en que fuese reinstalada y el pago del importe del bono de actuación que le correspondía percibir semestralmente.

Señaló en el punto cuatro del capítulo de hechos, que el Director de Normatividad y Apoyo a la Descentralización de la Dirección General de Administración de Personal de la Secretaría de Salud la despidió injustificadamente de su puesto, manifestándole que el despido se debía a un acuerdo superior y que sus servicios ya no eran necesarios.

Ofreció como pruebas, la confesional a cargo del Secretario de Salud; confesional para hechos propios del Director de Normatividad y Apoyo a la Descentralización; testimoniales; documental consistentes en su nombramiento de Jefe de Oficina de Capacitación y Desarrollo de Personal de la Dirección General de Asuntos Jurídicos; Constancia de nombramiento y/o Asignación de Remuneraciones del puesto de Jefe de Departamento de Consultoría y Supervisión de la Dirección de Normatividad de la Dirección General de Administración de Personal; 27 talones de cheque; Instrumental Pública de Actuaciones y Presuncional Legal y Humana.

Señaló los preceptos legales que consideró aplicables, así como los petitorios procedentes.

Por escrito presentado el 27 de Mayo de 1986 ante la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, expediente laboral 645/86, se dió contestación a la demanda formulada por la actora negándola en todos y cada una de sus partes, en virtud de que la actora carece de acción y derecho para demanda, ya que es una trabajadora de confianza que faltó al desempeño de sus labores los días 6, 7, 8 y 9 de Enero de 1986, como consta en el acta administrativa levantada en su contra, de fecha 10 de enero del mismo año y en la que se manifiesta que se tiene por perdida la confianza, al no haber diligenciado las actividades que tenía encomendadas como personal de confianza.

Con fundamento en los artículos 5º fracción II incisos a) y b) en su párrafo final, 8º, 139 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el titular demandado opuso la excepción de INCOMPETENCIA de ese H. Tribunal, en virtud de que la actora ocupaba un puesto de confianza como Jefe de Departamento de Actualización de la Normatividad de la Dirección General de Administración de Personal y se le perdió la confianza al faltar a sus labores los días 6, 7, 8 y 9 de enero de 1988.

Asimismo, dió contestación a la demanda en forma cautelar, sin conceder que la actora tuviera derecho alguno a reclamar las prestaciones que la Ley otorga a los trabajadores de base. Contestó los hechos como consideró conveniente y opuso las excepciones de Incompetencia, Oscuridad de la demanda y Falta de Acción y derecho.

En la parte relativa al ofrecimiento de pruebas, ofreció la confesional expresa de la actora, en el sentido de que ella misma manifiesta haber sido trabajadora de confianza; confesional de la actora; documental consistente en el acta administrativa de 10 de enero de 1986; pericial caligráfica, grafoscópica y grafométrica para el supuesto de que cualquiera de los testigos ratificantes del acta la desconocieran; original consistente en la renuncia de la actora como Jefe de Oficina, para pasar a ocupar el puesto de Jefe de Departamento; Instrumental Pública de actuaciones y la presuncional en su doble aspecto.

Por acuerdo Plenario de 18 de junio de 1986, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelve la excepción de incompetencia, estimando que las controversias de la relación laboral entre los titulares de las dependencias y sus trabajadores deben ser conocidas por ese Tribunal, declarándose por consiguiente competente para seguir conociendo de ese conflicto, con fundamento en el artículo 123, apartado B), fracción XII de la constitución; 1º, 2º, 3º, 24 fracción I, 141 y demás relativos de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado.

En la celebración de la audiencia de pruebas, alegatos y resolución, la parte actora ratificó su escrito inicial de demanda, así como las pruebas ofrecidas en la misma.

Mediante audiencia de 10 de septiembre de 1986, la Sala del conocimiento decreta la deserción de la prueba confesional a cargo del titular demandado, toda vez que la parte actora presentó extemporáneamente el escrito que contenía dicho pliego de posiciones, por lo que se hizo efectivo el apercibimiento ordenado.

Por audiencia celebrada el día 12 de diciembre de 1986, se desahogó la confesional ofrecida a cargo de la actora, negando en la misma los motivos imputados a la misma para tenerle por perdida la confianza.

Entre las posiciones que más llamaron nuestra atención, se encuentran las siguientes:

1.- Que la absolvente con fecha 16 de enero de 1983 desempeñó el puesto de Jefe de Consultoría y Supervisión de la Dirección de Normatividad de la Dirección General de Administración de Personal.

RESPUESTA.- Sí.

5.- Que la absolvente faltó a sus labores los días 6, 7, 8, y 9 de enero de 1986.

RESPUESTA.- No es cierto.

6.- Que la absolvente sabe que con motivo de sus reiteradas faltas se le tuvo por perdida la confianza en el puesto que desempeñó en esta Secretaría demandada.

RESPUESTA.- No es cierto.

7.- Que la absolvente sabe que con fecha 10 de enero de 1986 se instrumentó acta administrativa en su contra.

RESPUESTA.- No es cierto.

9.- Que la absolvente reconoce el contenido del acta administrativa que le fue instrumentada en el local que ocupa la Dirección de Normatividad y Apoyo a la Descentralización con fecha 10 de enero de 1986 (solicito se le ponga a la vista).

RESPUESTA.- No, aclarando que no fue notificada de que se me hubiese levantado un acta administrativa, sino que fui despedida injustificadamente el dieciséis de enero del año en curso por el Licenciado José Alfredo Mendoza Díez, Director de Normatividad y Apoyo a la Descentralización de la Dirección General de Administración de Personal, quien me comunicó en esa fecha que era despedida por orden superior y por no requerir más de mis servicios".

Por audiencia celebrada el 25 de febrero de 1986, misma en la que se llevó a cabo el reconocimiento y ratificación de contenido y firma del acta administrativa de 10 de enero de 1986, llamó nuestra atención que los testigos ratificantes y una vez ratificado el contenido y firma del acta referida, contestaron a repreguntas que les fueron formuladas de la siguiente manera:

José Alfredo Mendoza Díez, persona que despidió verbalmente a la actora, contestó a la repregunta relacionada con la primera directa:

QUE DIGA EL RATIFICANTE CUANDO SE ENTERO DE LOS HECHOS QUE CONTIENE EL ACTA ADMINISTRATIVA DE DIEZ DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS QUE RATIFICA.- Desde el día seis...

A LA TERCERA EN RELACION A LA PRIMERA DIRECTA.-

Que diga el ratificante a qué hora se enteró de los hechos que contiene el documento que ratifica, en relación con la primera directa.- **RESPUESTA.-** A las once de la mañana del día diez de enero.

Por su parte Aurelio Pérez Nuñez, después de ratificar el acta respondió de la siguiente manera a las repreguntas que le fueron formuladas:

A LA PRIMERA REPREGUNTA EN RELACION CON LA PRIMERA DIRECTA. Que diga el ratificante cuando se enteró de los hechos que ratifica.- **RESPUESTA.-** Pues el día que sucedieron.

Así las cosas, después del desahogo de la prueba consistente en ratificación de contenido y firma del acta antes aludida, el apoderado de la parte actora abrió incidente de tachas de testigos o ratificantes dadas las contradicciones en que incurrieron y por tanto no ser idóneos ni dignos de credibilidad en sus declaraciones.

Per audiencia celebrada el 21 de abril de 1987 se acordó que "visto el estado de los autos y toda vez que se encuentran desahogadas todas y cada una de las pruebas ofrecidas por las partes y no queda ninguna pendiente por desahogar, se abre período de alegatos". Ahí mismo, el apoderado los representantes de ambas partes, procedieron a reproducir y ratificar sus escritos de demanda y contestación respectivamente, turnándose los autos a la sección de laudos para su resolución definitiva.

Con fecha 3 de marzo de 1988, la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dictó laudo absolutorio para la dependencia demandada, mismo que en el primer Considerando establece:

"Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente conflicto atento a lo establecido en el artículo 124 fracción I de la

**Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado,
Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional".**

En el segundo Considerando, planteó la litis de la siguiente manera: determinar si al C. ROSA MARIA GONZALEZ ROMERO tiene derecho a la reinstalación y demás prestaciones que señala en su escrito de demanda, o si por el contrario carece de acción y de derecho.

En el Tercer Considerando y al valorar las pruebas aportadas por la parte actora, concede pleno valor probatorio a los nombramientos como Jefe de Oficina y como Jefe de Departamento de la actora, para acreditar lo que consta en los mismos; la confesional a cargo del C. José Alfredo Mendoza Díez carece de valor probatorio porque el mismo niega las posiciones que le fueron articuladas.

En el cuarto considerando pasó al estudio y valoración de las pruebas ofrecidas por el titular demandado, negando valor probatorio a la confesional de la actora, toda vez que niega haber faltado a sus labores los días que se le imputan; mientras que la confesional expresa de la actora, la renuncia al puesto de Jefe de Oficina con valor probatorio para acreditar lo que consta ahí; el acta administrativa de 10 de enero de 1986 con pleno valor probatorio al estar levantada conforme a derecho y al haber sido ratificada por los que intervinieron en su elaboración.

Por último, en el quinto considerando plantea que de las pruebas analizadas, a verdad sabida y buena fe guardada llega a la convicción de que la actora carece de acción y de derecho y falta para demandar de la Secretaría de Salud las pretensiones que señala en su demanda, con fundamento en el artículo 5º fracción II, inciso a) en relación con el 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, "en efecto, de autos se desprende que la categoría que ostentaba la trabajadora hoy actora como Jefe de Departamento se encuentra encuadra dentro del artículo 5º antes invocado que señala dicha categoría como de confianza tal como se acredita de las pruebas aportadas a juicio por las partes, tales como el nombramiento de Jefe de Departamento, la propia confesional expresa de la actora en su escrito inicial de

demanda, por lo que dispuesto por el artículo 8º de la Ley Burocrática quedan excluidos del régimen de esta Ley los trabajadores de confianza.

Inconforme con dicho laudo, con fecha 18 de abril de 1988, la actora presentó juicio de amparo directo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra actos de la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el laudo antes indicado, en el sentido de la inconstitucionalidad del artículo 8º de la Ley Burocrática, que excluye a los trabajadores de confianza del régimen de su aplicación, mientras que al resolver el Tribunal, se declara competente para conocer de dicha controversia, además de que cómo es posible que le levanten un acta administrativa, cuando el día de pago de la primera quincena del mes de enero, la trabajadora recibe su pago, como siempre, entre otras cosas.

Con fecha 14 de noviembre de 1988 el titular demandado presentó los respectivos alegatos ante la autoridad que conoció del amparo.

Por acuerdo plenario de 31 de enero de 1989 el Tribunal Burocrático informa que el Segundo Tribunal en Materia de Trabajo en el Primer Circuito comunica la ejecutoria relativa al juicio de amparo número DT.-10312/88, en virtud de que en el juicio de garantías de cuenta le fue negado el amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa, dejando por tanto firme el laudo reclamado de fecha 3 de marzo de 1988.

Una vez expuestos estos dos ejemplos prácticos, diremos que por nuestra parte, consideramos que los trabajadores de confianza encuentran violadas sus garantías individuales por cuanto que no encuentran una ley que les sea aplicable, toda vez que si la legislación burocrática los excluye, entonces no puede ser aplicada supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, contraviniendo evidentemente a las garantías individuales otorgadas por los artículos 14 y 16 constitucionales, dado que los mismos establecen:

"ART. 14.- A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino 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".

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

En efecto, los artículos antes mencionados establecen a favor de los gobernados el derecho a ser oídos y vencidos en juicio, y es el caso que a los trabajadores de confianza al servicio del estado no les es otorgada esta garantía, siendo que el derecho del trabajo según se estipula, tiende a proteger a la clase trabajadora, y los trabajadores de confianza evidentemente que pertenecen a esa categoría, por lo que resulta a todas luces inconstitucional que por una parte la fracción IX, apartado "B" del artículo 123 no haga distinción alguna entre trabajadores de base y los que no lo son, y aún el propio Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se considere competente para conocer de los conflictos individuales que surgan entre un trabajador de confianza y el estado patrón, cuando no existe ninguna norma de procedimiento aplicable a los mismos, dado que la Ley Burocrática los excluye de su ámbito de aplicación, lo cual sólo tiende a "cubrir las apariencias", suponiendo que no están totalmente desprotegidos, pero consideramos que un laudo dictado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje siempre será absolutorio a los intereses de la dependencia demandada, resultando una "actuación" todo lo acontecido en el desarrollo del proceso laboral burocrático aplicado a un trabajador de confianza, toda vez que ilegalmente se les aplican normas de procedimiento cuando no les es aplicable la Ley, razón de más para considerar que

resulta necesario que en favor de estos trabajadores sea reformada la Constitución, así como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para efecto de que dicha legislación los regule y por tanto, les sean aplicadas las normas de derecho y de procedimiento al igual que a los trabajadores de base al servicio del Estado.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los trabajadores de confianza al servicio del Estado están beneficiados en el Apartado B del artículo 123 Constitucional, únicamente por lo que hace a la protección del salario y al goce de los beneficios de la seguridad social.

SEGUNDA.- Las normas de trabajo no son de derecho público: la legislación laboral es de integración social en beneficio de los trabajadores, en tanto que el derecho público está constituido por normas de subordinación.

TERCERA.- Debe reformarse la fracción XIV del Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el efecto de contemplar expresamente el goce de los trabajadores de confianza en los mismos derechos y obligaciones que les otorga la ley a los trabajadores de base a su servicio.

CUARTA.- Los trabajadores de confianza al servicio del Estado deben regirse por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional.

QUINTA.- En vista de la inclusión de los trabajadores de confianza en la Ley referida en el punto que antecede, debe derogarse el artículo 8º de dicha Ley, con la finalidad de aplicar la Ley Burocrática a estos trabajadores.

SEXTA.- En cuanto a las acciones que pueden intentar los trabajadores de confianza cuando son objeto de un despido, debe existir una excepción en cuanto a

los trabajadores de base al servicio del estado y aplicárseles el contenido que señala a este respecto la Ley Federal del Trabajo, en los artículos 48, 49 y 50, por lo que tendría que señalar expresamente la Ley Burocrática la supletoriedad que en este sentido se aplicaría únicamente a trabajadores de confianza.

SEPTIMA.- Al aplicárseles los numerales señalados de la Ley Federal del Trabajo, los trabajadores de confianza tendrían a su favor que si el patrón no desea reinstalarlos en el puesto del que los haya despedido injustificadamente, entonces tendría que cubrir indemnizaciones que en muchos casos podrían resultar muy elevadas, por lo que en lo subsecuente el Estado patrón tendría que analizar previamente si desea despedir a un trabajador de esta categoría a su libre arbitrio.

OCTAVA.- Asimismo, deben reformarse los artículos 2º, 43 y 70 de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, con la finalidad de agregar en ellos a los trabajadores de confianza, para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 2º. Para los efectos de esta ley, la relación de trabajo se entiende establecida entre los Titulares de las dependencias e instituciones citadas 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".

"Artículo 43. Son obligaciones de los Titulares a que se refiere el artículo 1º de esta Ley:

IV. De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir las indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional,

prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo.

Asimismo, cubrir las indemnizaciones por separación injustificada cuando el trabajador de confianza opte por ella, consistente en tres meses de salario o bien, cuando el titular se niege a reinstalarlo, además de ésta y en una sola exhibición, las señaladas en la ley supletoria".

"Artículo 70.- Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los trabajadores de base. Cuando el trabajador sindicalizado desempeñe un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos en el sindicato de origen".

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO, NIETO. Estudios de Teoría General e Historia del Proceso. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1987.
- 2.- BRISEÑO RUIZ, ALBERTO. El Derecho Individual del Trabajo. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Ed. Harla, México, 1985.
- 3.- CAVAZOS FLORES, BALTASAR. El Artículo 123 Constitucional y su Proyección en Latinoamérica. Ed. Jus, S.A., México, 1976.
- 4.- CAVAZOS FLORES, BALTASAR. El Derecho del Trabajo en la Teoría y en la Práctica. Ed. Jus, S.A. México, 1972.
- 5.- DE BUEN, NESTOR. Derecho del Trabajo. Tomo I, séptima edición, Ed. Porrúa, México, 1989.
- 6.- DE BUEN, NESTOR. Derecho Procesal del Trabajo. segunda edición, Ed. Porrúa, México, 1990.
- 7.- DE LA CUEVA, MARIO. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, octava edición, Ed. Porrúa, México, 1991.
- 8.- DELGADO MOYA, RUBEN. El Derecho Social del Presente. Ed. Porrúa, México, 1977.
- 9.- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho, trigésimo cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1982.
- 10.- GOMEZ, GOTTSCHALK Y BERMUDEZ. Curso del Derecho del Trabajo. Tomo I, séptima edición, Ed. Cárdenas.

- 11.- GOMEZ, GOTTSCHALK Y BERMUDEZ. Curso del Derecho del Trabajo. Tomo II, séptima edición, Ed. Cárdenas, México, 1989.
- 12.- GOMEZ LARA, CIPRIANO. Teoría General del Proceso. octava edición, Ed. Porrúa, México, 1987.
- 13.- GUERRERO, EUQUERIO. Manual de Derecho del Trabajo. decimosexta edición, Ed. Porrúa, México, 1989.
- 14.- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. El Derecho Social. tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1980.
- 15.- PRIETO CASTRO Y FERRANDIZ, LEONARDO. Derecho Procesal Civil. Vol. I, Ed. Tecnos, Madrid, 1973.
- 16.- PORRAS Y LOPEZ, ARMANDO. Derecho Procesal del Trabajo. Textos Universitarios, S.A., cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1977.
- 17.- RAMIREZ FONSECA, FRANCISCO. El Despido. Comentarios y Jurisprudencia. Ed. PAC, México, 1985.
- 18.- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. Derecho Civil Mexicano. Tomo I, quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1986.
- 19.- SANCHEZ LEON, GREGORIO. Derecho Mexicano de la Seguridad Social, Ed. Cárdenas, México, 1985.
- 20.- SERRA ROJAS, ANDRÉS. Teoría General del Estado. Ed. Porrúa, México, 1964.
- 21.- TENA SUCK, RAFAEL. Derecho de la Seguridad Social. Ed. PAC, México, 1984.

- 22.- TRUEBA URBINA, ALBERTO. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1980.
- 23.- TRUEBA URBINA, ALBERTO. Nuevo Derecho Administrativo y del Trabajo, Tomo I y II, segunda edición, Ed. Porrúa, México, 1979.
- 24.- TRUEBA URBINA, ALBERTO. Nuevo Derecho del Trabajo, quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1980.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ed. Porrúa, México, 1991.
- 2.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Ed. Porrúa, México, 1992.
- 3.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, Alberto Truba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Ed. Porrúa, México, 1989.

JURISPRUDENCIA CONSULTADA

- 1.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Tesis Jurisprudenciales números 21, 87, 249, 273, 309, 310, 314 y 320.

- 2.- **Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo V, Enero-Junio 1990, Segunda Parte, Tribunales Colegiados, Pág. 513.**
- 3.- **Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo V, Enero-Junio 1990, Segunda Parte, Tribunales Colegiados, Pág. 513.**
- 4.- **Semanario Judicial. Octava Epoca, Tomo VIII. Diciembre 1991. Tribunales Colegiados. Pág. 322.**
- 5.- **Apéndice de Jurisprudencia 1917-1988 al Semanario Judicial de la Federación, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, Vol. VII, Pág. 3183.**
- 6.- **Informe de Labores rendido por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el año de 1989, Segunda Parte, Tesis No. 87.**

OTRAS FUENTES

- 1.- **DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Tomos I y II, Espasa-Calpe, Madrid, 1986.**