

219  
2ej-



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

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

**T E S I S**

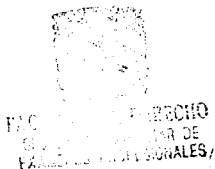
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**CARLOS EDGARDO CHALICO GUZMAN**

MEXICO, D. F.



1993

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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

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

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

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

## CAPITULADO

### INTRODUCCION

#### CAPITULO I

1.1	Conceptos	1
1.1.1	La Relación de Trabajo	1
1.1.2	El Contrato Individual de Trabajo	11
1.1.3	Los Sujetos	15
1.1.3.1	El Patrón	16
1.1.3.2	El Trabajador	18
1.1.4	La Subordinación	22
1.1.5	El Salario	23
1.1.6	El Despido	24
1.2.1	La Relación Jurídica de Trabajo	26
1.2.2	El Nombramiento	33
1.2.3	Tipos de Nombramiento	37
1.2.3.1	De Confianza	37
1.2.3.2	De Base	40
1.2.3.3	Otros	41
1.2.4	El Estado	42
1.2.5	EL Burócrata	45
1.2.6	EL Sueldo	51
1.2.7	El Cese	52

#### CAPITULO II

2.	Antecedentes	57
2.1	El Constituyente de 1916 - 1917	61
2.2	El Artículo 123	69
2.3	La Ley Federal del Trabajo de 1931	87
2.4	EL Decreto del Presidente Abelardo L. Rodríguez	91
2.5	El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938	93
2.6	EL Estatutos de 1941	94
2.7	El Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional	95
2.8	La Ley Federal del Trabajo de 1970	98
2.9	La Reforma Laboral de 1980	100
2.10	La Reforma del Artículo 115 Constitucional	101
2.11	Los Convenios y Recomendaciones de la OIT en la materia de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado	103

#### CAPITULO III

3.	Fundamento Legales	108
3.1	Leyes que rigen las Relaciones Laborales en la Administración Pública	108

3.2	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	109
3.3	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	111
3.4	La Jurisprudencia	132
3.5	El Servicio Civil de Carrera	132

#### CAPITULO IV

4.	Los Burócratas de Confianza	136
4.1	Los Trabajadores de Confianza en el Apartado A	138
4.2	La Situación del Burócrata de Confianza	140
4.3	Los Burócratas de Confianza Locales	144
4.4	La Jornada	146
4.5	El derecho de Asociación	148
4.6	La Inestabilidad	150
4.7	El Cese	155
4.8	La Reinstalación	158
4.9	La indemnización	159
4.10	Las Acciones	162

#### CAPITULO V

5.	Proposiciones	164
5.1	La Inclusión de los Burócratas de Confianza en el Apartado "A" del artículo 123 Constitucional	164
5.2	Derogación de la Fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 Constitucional	165
5.3	Elevar a rango Constitucional la relación laboral de los Burócratas de Confianza Locales, incluyéndolos en el apartado "A" del artículo 123 Constitucional	165
5.4	La Inclusión de los Burócratas de Confianza Locales en la Ley Federal del Trabajo	166
5.5	Desaparición de las Leyes del Servicio Civil de los Estados	166
5.6	Modificación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	167
5.7	Eliminación del Término, "Pérdida de Confianza" para cesar a Burócratas de Confianza	167
5.8	Crear dentro de la Junta de Conciliación y Arbitraje, una área especial para conocer de Asuntos de Burócratas de Confianza	168
5.9	La Creación de un verdadero Servicio Civil de Carrera	168

**Conclusiones**

**169**

**Bibliografía**

**171**

## INTRODUCCION

La idea de escribir sobre la situación jurídico - laboral de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, surgió al encontrarme laborando en las oficinas de la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Estaba analizando un expediente laboral de un trabajador de confianza de la dependencia, apoyándome para ello de la Ley Burocrática, cuando me di cuenta de la Lectura de esa Ley, que no les era aplicable a dichos trabajadores, y lo que es peor que no existía una ley que rigiera su situación laboral, quedándome tan solo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, una ley de carácter administrativo, que le puede ser aplicada a cualquier servidor público, y que no es propiamente una ley para regir las relaciones laborales; pero que al ser aplicada, en sus consecuencias, si puede afectar dichas relaciones de trabajo, en este caso observe que perjudicaba a los burócratas de confianza; razón por la cual me pude percatar de la situación jurídica inestable en la cual se encuentran este tipo de trabajadores, al no tener una ley de trabajo que por una parte asegure sus derechos laborales y por la otra les otorgue acciones claras y concretas para reclamar tales derechos.

Aunque todavía era trabajador de base, al momento de iniciar el trabajo que se propone a la Sociedad Universitaria, siempre tuve la idea de que algún día llegaría a ocupar un puesto de confianza, y me vería en la misma situación que cualquier otro burócrata de confianza, sin leyes que me protejan, sin estabilidad en el trabajo, sin horario, sin jornada legal, ni derecho al pago de horas extras, y con una angustia permanente de perder el trabajo en cualquier momento, y no por mi falta de capacidad, ni

profesionalismo; sino por el anacrónico sistema presidencialista imperante en nuestro Estado Mexicano, y por la aplicación subjetiva por parte del superior jerárquico de la causal confusa vaga y más emotiva que razonable, llamada "pérdida de la Confianza".

Es de acuerdo a lo expresado anteriormente, que decidimos emprender el presente trabajo, y para ello en el Capítulo I, hablamos de Conceptos Generales, definiéndolos, y dejando así claras las bases técnico - jurídicas para poder desarrollar con precisión la tesis sustentada; ya que consideramos que para poder hablar sobre cualquier cuestión, es de carácter primordial, establecer en primer término el lenguaje que se va a ocupar, a efecto de que el lector e incluso el que escribe no se confunda en los conceptos al momento de aplicarlos o interpretarlos.

El Capítulo II, lo dedicamos a los Antecedentes, y ello en virtud de que consideramos que no se puede hablar de cambios, propuestas; sino se tienen antecedentes históricos para darle soporte a los mismos; por ejemplo: el artículo 123 Constitucional no se hubiera dado, sino hubiera tenido historia, si no existieran antecedentes claros que reclamaran su existencia.

El Capítulo III contiene el marco legal en que se desenvuelven las relaciones laborales de los burócratas al servicio del Estado, y en cierta forma el "marco jurídico" de los burócratas de confianza; en este capítulo haremos algunas reflexiones sobre dichos burócratas de confianza con relación a la ley laboral que los rige.

Corresponde al Capítulo, IV el tema medular de la tesis sustentada, en el, abordaremos de fondo la situación - jurídica del burócrata de confianza, analizaremos su situación humana, y haremos notar la inestabilidad jurídico - laboral en que se encuentran día a día; sin ley, sin derechos ni acciones; que les permitan mejorar; razón por la cual en el Capítulo V, exponemos algunas propuestas que consideramos adecuadas al trabajo desarrollado.



**LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA  
AL SERVICIO DEL ESTADO.**

# **CAPITULO I**

## **LOS CONCEPTOS**

## CAPITULO I

### 1.1 CONCEPTOS

#### 1.1.1 La Relación de Trabajo

Durante mucho tiempo los tratadistas de Derecho Civil quisieron regular las relaciones de trabajo que surgían entre un patrón y un trabajador, considerándoles como producto de un contrato, equiparándolas con diversas figuras de la rama del Derecho en mención, tales como: Contrato de Arrendamiento de Servicios, Contrato de Compra-Venta, Contrato de Sociedad, e inclusive como un Contrato de Mandato.

Sin embargo como lo expresa el Maestro De Buen Lozano<sup>1</sup> "...la relación de trabajo nace sin estar vinculada a otras figuras análogas, particularmente del campo del derecho civil, con una virtualidad propia, desde el momento en que el constituyente de 1916-1917 otorga a los derechos de los trabajadores el rango de norma suprema".

De acuerdo con lo expresado por el Maestro de la Cueva<sup>2</sup>, fueron dos las ideas que sirvieron para forjar la estructura de la concepción de la Relación de Trabajo de 1938, la que a su vez está en la base de la Ley de 1970, y que a continuación insertamos:

"1. El pensamiento de Georges Scelle: en el Derecho Obrero, ese libro

1 DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T.I. 3a. edición. Ed. Porrúa. México, 1979. p. 537.

2 DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T.I. 12a. edición. Ed. Porrúa. México, 1990. págs. 183 y 184.

visionario de 1922, el maestro francés escribió un párrafo inolvidable: "se puede dar en arrendamiento una cosa o un animal, pero no se puede alquilar un trabajador, porque se opone a la dignidad humana; y tampoco puede alquilarse una facultad del hombre, porque no se le puede separar de la persona física..., aplicar la idea del contrato al trabajo es explicar las cosas a la manera del médico de Moliere".

"... en el origen de la relación de trabajo de la organización industrial de nuestros días, ya no se encuentra un contrato, sino un acto condición, ya que, por el simple hecho del ingreso del trabajador a la empresa, se le aplica un estatuto objetivo, integrado por las leyes y los contratos colectivos..."

## "2. El pensamiento de Erich Molitor"

Se interesó especialmente por determinar el momento en que principia a aplicarse el derecho del trabajo.

"...Para determinar ese momento, ..., es preciso distinguir el contrato de la relación de trabajo: el primero es un acuerdo de voluntades para la prestación de un trabajo futuro, mientras la segunda es la prestación efectiva de un trabajo. La aplicación del derecho del trabajo principia en el momento en que el trabajador ingresa a la empresa, quiere decir la iniciación del trabajo es el presupuesto indispensable y el hecho que impone imperativamente la aplicación del ordenamiento laboral..."

"El contrato, concluía el maestro alemán, vive dentro del derecho civil, la

relación del trabajo es el principio y la finalidad del nuevo derecho. De lo que se deduce que iniciado el trabajo, y dado que se trata de un trabajo subordinado, nada ni nadie puede impedir la aplicación del derecho del trabajo, o lo que es igual, el acuerdo de voluntades sirve para obligar a que se preste el trabajo, pero es la prestación efectiva de éste lo que determina la aplicación imperativa del estatuto laboral".

De esta forma el Maestro Mario De la Cueva cita las bases de la doctrina de la relación de trabajo, en la concepción de la legislación mexicana, desde sus fuentes que son el punto de partida y los cimientos del mismo concepto.

La idea de la relación de trabajo<sup>3</sup> del año de 1938 giró en torno a dos cuestiones fundamentales: "consistía la primera en la decisión respecto de sí, atento a la naturaleza del trabajo humano, podía quedar sometida su prestación a la idea del contrato; la segunda se refería a si en la vida de las relaciones de trabajo de los países capitalistas tiene que existir un acuerdo previo de voluntades, sin el cual, la prestación del trabajo no podía cobrar existencia jurídica".

"La primera de las cuestiones derivaba de la confrontación entre la idea de la dignidad del trabajo humano y el principio que ya conocemos del derecho civil de que únicamente las cosas que están en el comercio pueden ser objeto de contratación".

La Ley resolvió la controversia planteada en primera instancia, al excluir

<sup>3</sup> Ibidem. págs. 186 y 187.

al derecho común como fuente supletoria del derecho del trabajo, lo cual consideramos adecuado; pero de ninguna manera pensamos que el trabajador pierda su dignidad por el simple hecho de efectuar su trabajo en virtud de un contrato, si este contrato resulta ser justo y humano para el trabajador, ya que el que presta sus servicios no se verá disminuido como ser humano.

Es sin duda vanguardista considerar que el estatuto objetivo se debe aplicar al trabajador desde el mismo momento en que presta efectivamente su trabajo, independientemente de que exista contrato o no, pues de esta forma no queda a merced de la existencia del contrato, sino que sus derechos y obligaciones surten efecto desde el momento en que inicia sus labores. En este sentido es concordante la opinión del Maestro De Buen Lozano<sup>4</sup> cuando expresa: ".....Por otra parte, y refiriéndonos especialmente a la relación individual, la concepción no voluntarista de la relación nos permitirá apoyar, con más énfasis, la exclusión del contrato como presupuesto necesario para el nacimiento de la relación de trabajo".

Para el Maestro Cantón Moller<sup>5</sup> "la teoría de la relación de trabajo es aparentemente una creación del tratadista alemán Wolfgang Siebert que tiene su origen en la intervención del Estado en la reglamentación de las condiciones de la prestación del trabajo...".

"La verdad es que la simple prestación del servicio que crea la recíproca

4 DE BUEN LOZANO, Néstor. op. cit. p. 539.

5 CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. 2a. edición. Ed. Pac. México, 1991. págs. 97 y 98.

obligación del pago del salario, constituye una fuente de obligaciones que en todo es sustitutiva del contrato de trabajo”.

Consideramos que la opinión del Maestro Canton Moller es muy respetable, sin embargo creemos que la relación de trabajo no sustituye en ninguna forma al contrato de trabajo, porque esa en todo caso no es su función, ya que tiene existencia propia y autónoma, que surge a la vida jurídica desde el momento en que el trabajador presta sus servicios en forma efectiva. Es decir que la relación de trabajo no requiere de la existencia del Contrato para nacer a la vida jurídica, sino que su situación jurídica es regulada por el estatuto objetivo en forma autónoma e independiente.

Decir que la relación de trabajo sustituye al contrato de trabajo, es tanto como afirmar que la relación de trabajo es idéntica y equiparable al contrato de trabajo, expresión que no es cierta.

Con relación al origen de la Teoría de la Relación de Trabajo nos dice el Maestro Trueba Urbina<sup>6</sup>, "que nació en el año de 1935, en el apogeo del nacional-socialismo en Alemania, expuesta por el ya citado Wolfgang Siebert, para combatir la teoría contractual consistiendo la relación en la incorporación del trabajador a la empresa, de donde se deriva la prestación de servicios y el pago de un salario; se estimó tal relación como acontractual, a fin de que fuera gobernada por la ley o por el derecho proteccionista del trabajador ...”.

---

<sup>6</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. 6a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1981. p. 277.

Esta Teoría de la Relación de Trabajo es criticada por algunos autores, entre ellos el Maestro Trueba Urbina<sup>7</sup>, quien se adhiere a una opinión del Maestro Cabanellas al expresar que:

"Como muy bien dice el tratadista... vuelve al escenario la tantas veces discutida prioridad entre el huevo y la gallina. La teoría de la relación laboral no ha sido aceptada por la mayoría de los doctrinarios laboristas, ni por las legislaciones. Las definiciones de derecho laboral basados en la relación de trabajo no tienen valor científico".

"En realidad la relación es un término que no se opone al contrato, sino lo complementa, ya que precisamente aquella es originada generalmente por un contrato...".

En sentido semejante opina el Maestro Euquerio Guerrero<sup>8</sup> al afirmar que: "No estamos de acuerdo con esta doctrina, porque independientemente de las limitaciones al principio de la autonomía de la voluntad, el trabajador sigue siendo un hombre libre que debe expresar su consentimiento de vincularse con un patrón y puede, si así lo convienen ambos, incluir prestaciones superiores a las legales o las del contrato colectivo que rija en la empresa. Consecuentemente somos partidarios de la teoría contractualista".

Algunos párrafos adelante continúa: "Coincidimos con Cabanellas al afirmar que si se pretende que puede darse un vínculo jurídico sin que

---

7 Ibidem. p. 278.

8 GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 7a. edición. Ed. Porrúa. México, 1975. p. 30.



medie la voluntad, es lo mismo que creer que del vacío pueda extraerse la materia".

Con relación a la opinión vertida del Maestro Trueba Urbina, estamos en desacuerdo, ya que creemos que utiliza razonamientos demasiado rígidos, al estilo Kelseniano, al demeritar el valor científico de la Teoría de la Relación del Trabajo, creemos que ya el Constituyente de 1917 dio la pauta a seguir al crear la primera Constitución Social del Mundo, fuera de los moldes tradicionales de constitución, quizá sin la técnica jurídica adecuada, pero sí con un alto grado de justicia e igualdad social. Que más da, si la Teoría de la Relación de Trabajo no es del todo acorde a los razonamientos científicos, si con ella se pueden conseguir los fines del nuevo Derecho Social Mexicano, tan golpeado insistentemente a fines de este siglo.

Tampoco estamos de acuerdo en que la relación de trabajo sea complemento del contrato de trabajo, pues si bien es cierto que algunas veces del contrato de trabajo, surge la relación laboral, también lo es que ésta puede surgir en forma autónoma, independiente y a priori a cualquier contrato de trabajo.

Con respecto a la afirmación del Maestro Euquerio Guerrero en el sentido de que no puede darse un vínculo jurídico sin que medie la voluntad, consideramos que es errónea dicha expresión, ya que si bien es cierto que en el derecho civil es necesario el acuerdo de voluntades para crear ese nexo jurídico, también lo es que en el Derecho del Trabajo el Constituyente del 17, trató de dar protección al trabajador, y es a través

de la Ley Reglamentaria del artículo 123 constitucional que el legislador le da seguridad jurídica al trabajador, reconociendo el vínculo jurídico en toda prestación de un servicio personal subordinado a un patrón, sin la necesidad de la preexistencia de un contrato, dándole certeza jurídica a la parte débil de la relación de trabajo, creando con ello una legislación bastante avanzada con respecto a este concepto, tal como lo expresa el Maestro De la Cueva<sup>9</sup>: "en los pueblos de Occidente, la doctrina de la autonomía de la relación de trabajo frente al contractualismo del derecho civil, continúa su marcha ascendente, pero en parte alguna ha alcanzado los perfiles que le dio nuestra legislación...".

Hemos visto hasta el momento algunos aspectos generales de la relación de trabajo, pero ¿Qué es en sí?

Para el Maestro De la Cueva<sup>10</sup> "la relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias".

El Maestro Cantón Moller<sup>11</sup> opina que la relación de trabajo "es la propia realización de las condiciones necesarias para que existan las mutuas

---

<sup>9</sup> DE LA CUEVA, Mario. op. cit. p. 185.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 187.

<sup>11</sup> CANTON MOLLER, Miguel. Op. cit. p. 98.

obligaciones entre las partes patrón-trabajador. En efecto, cuando ya sea por contrato verbal o por la inclusión del trabajador en los términos..., aquél presta los servicios de su especialidad, aparecen las condiciones esenciales de:

a) Servicio Personal, b) Subordinación y c) Derecho a percibir el salario y la correlativa obligación del pago del mismo. Como esta relación no esta sujeta a la voluntad de las partes, sino en las normas creadas por la Ley o la contratación colectiva, no puede afirmarse que exista un contrato en el sentido exacto de la palabra, sin embargo, se han creado obligaciones mutuas y ellas son las que constituyen los elementos de la relación de trabajo".

El Maestro Trueba Urbina<sup>12</sup>, al igual que el Maestro Dávalos Morales<sup>13</sup>, al referirse a una definición de la relación de trabajo se remiten a la Ley Federal del Trabajo que en su artículo 20 nos dice: "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario". Sin embargo el primero de los autores menosprecia a la relación de trabajo, al equipararla al contrato de trabajo, y expresar que si la ley la definió fue para referirse a la "relación" que proviene del contrato Individual de Trabajo, expresión totalmente errónea; mientras que el segundo con toda certeza afirma "...puede existir la relación de trabajo sin que exista previamente un contrato de trabajo, pero no al contrario".

---

12 TRUEBA URBINA, Alberto, op. cit. p. 278.

13 DAVALOS, José. Derecho del trabajo I. Ed. Porrúa, México, 1990. p. 105.

Nosotros nos sumamos a los partidarios de la Doctrina de la Relación de Trabajo, pero no por ello desconocemos al Contrato de Trabajo, como creador en ocasiones de esa "relación", por ello nos adherimos a la opinión del Maestro De la Cueva<sup>14</sup> que a la letra dice: "...los sostenedores de la teoría de la relación de trabajo nunca han afirmado, y tampoco es la tesis prevalente en la Ley nueva, que no pueda existir o que nunca existe un acuerdo previo de voluntad para la formación de la relación; por lo contrario la frase del artículo 20, cualquiera que sea el acto que le dé origen, señala la posibilidad de ese acuerdo...".

La nueva ley optó por darle un lugar a las dos teorías, la de la relación de trabajo y la del contrato de trabajo, porque según nos comenta De la Cueva<sup>15</sup> en la exposición de motivos de esta Ley se dijo: "No corresponde a la Ley decidir las controversias doctrinales, por lo que se consideró conveniente tomar como base la idea de la relación de trabajo..., pero se adoptó también la idea de contrato, como uno de los actos, en ocasiones indispensables, que pueden dar nacimiento a la relación de trabajo", por tal razón nuestra ley tiene las dos doctrinas tal como lo expresa De la Cueva.

De estas definiciones se puede concluir que hay dos clases de elementos en la relación de trabajo, tal como lo expresa el Maestro Dávalos Morales<sup>16</sup>.

---

14 DE LA CUEVA, Mario. op. cit. p. 188.

15 *Ibidem*, p. 193.

16 DAVALOS, José. op. cit. p. 106.

**Elementos subjetivos: Trabajador y Patrón.**

**Elementos Objetivos: Prestación de un trabajo personal subordinado y el pago de un salario.**

Estos elementos serán analizados en incisos posteriores, en forma particular.

### 1.1.2 El Contrato Individual de Trabajo.

Contrato<sup>17</sup> proviene del Latín "contractus", cuyo significado es estrechar, unir, hacer pacto.

El Código Civil expresa en su artículo 1792 que: "Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones" y en el numeral 1793, nos dice: "Los convenios que producen o transfieren obligaciones o derechos toman el nombre de contratos".

Nos menciona el Maestro Cantón Moller<sup>18</sup> que "El contrato de Trabajo fue considerado por muchos como el elemento esencial del Derecho del Trabajo, sin embargo ahora mucho se discute si existe o no un contrato de trabajo con los elementos básicos para la existencia del contrato en términos civiles;...".

"En la actualidad la teoría civilista esta siendo sustituida por la teoría de

---

17 CANTON MOLLER, Miguel. op. cit. p. 93.

18 Ibidem. p. 95.

la relación de trabajo...".

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que existen dos corrientes principales que rigen en Derecho del Trabajo, y que para el Maestro Guerrero Euquerio<sup>19</sup> son: "la de los contractualistas y la de los Anticontractualistas. Los primeros sostienen que al iniciar cualquier actividad laboral se necesita un acuerdo de voluntades, así sea el caso que una se considere tácita. Cuando el acuerdo está dirigido a producir un efecto jurídico se llama contrato. Por eso entienden que cuando un trabajador acepta laborar con otra persona, el patrón y éste convienen que se realice la labor material de que trate, ha surgido el acuerdo de voluntades que obligará jurídicamente a los dos sujetos mencionados, de acuerdo con las leyes vigentes y aparecerán los efectos jurídicos que son la consecuencia de ese contrato".

"Los Anticontractualistas sostienen que la relación de trabajo se contempla primero dentro del campo contractual; pero después salió, de este ámbito para abrigar aspectos fuera del vínculo contractual, pues se refieren a las obligaciones que nacen de las reglamentaciones impuestas por el patrono...."

"En el artículo 123 de nuestra Constitución según nos dice el Maestro Trueba Urbina<sup>20</sup>, se estructuró el contrato de trabajo, sin tomar en cuenta la tradición civilista, ya que con toda claridad quedó precisado en el seno del Congreso Constituyente como un contrato evolucionado, de

---

19 GUERRERO, Euquerio, op. cit. p. 30

20 TRUEBA URBINA, Alberto, op. cit. p. 277.

carácter social, en el que no impera el régimen de las obligaciones civiles y menos la autonomía de la voluntad, pues las relaciones laborales en todo caso deberán regirse conforme a las normas sociales mínimas creadas en la legislación laboral. En consecuencia, la teoría del contrato de trabajo en la legislación mexicana se funda en los principios de derecho social cuya aplicación está por encima de los tratos personales entre el trabajador y el patrón, ya que todo privilegio o beneficio establecido en las leyes sociales suplen la autonomía de la voluntad...".

El término "contrato" como hemos observado no fue muy bien recibido por el Derecho del Trabajo, ya que su procedencia era de carácter civil, pero como nos expresa el Maestro Guerrero Euquerio<sup>21</sup>: "La expresión no era la más feliz; pero su uso universal vino a darle un reconocimiento pleno, aunque tuvo que aceptarse que, en este contrato, no es aplicable en su integridad el principio de la autonomía de la voluntad, porque la ley tenía que proteger a la parte más débil en la relación contractual...".

Sin duda sintieron molestias los partidarios de un Nuevo Derecho Social Mexicano, por no encontrar un concepto diferente, que le fuera propio al Derecho del Trabajo, y no de extracción civilista.

El hecho de ser simpatizantes de la Teoría de la Relación de Trabajo, como lo expresamos en anteriores renglones, no implica que no estimemos que en muchas ocasiones -la mayoría- la relación de trabajo nazca a consecuencia de un contrato, tal y como lo expresa el Maestro

---

21 GUERRERO, Euquerio, op. cit. p. 30.

De Buen Lozano<sup>22</sup>: "..., eventualmente, la relación de trabajo puede derivar de un contrato... Es cierto que ello no implica que le sean aplicables las reglas civiles de los contratos pero, en lo esencial, hay un acuerdo espontáneo de voluntades, que persiguen fines distintos, adecuado a la ley y a las buenas costumbres, generalmente consensual y excepcionalmente formal, para la creación y transmisión inmediata, diferida o condicionada, temporal y permanente, de derechos y obligaciones de contenido patrimonial... En todo caso, la propia ley vigente admite que una relación de trabajo pueda tener un origen contractual".

Hemos dado hasta el momento generalidades acerca del contrato individual de trabajo, es tiempo de definirlo:

Para Barajas Montes de Oca<sup>23</sup>, al interpretar a algunos autores, entre ellos Mario De la Cueva, nos dice "el contrato de trabajo es el primer momento de la vida obrera; abre paso a todo cuanto con ella se relaciona y cronológicamente precede a lo demás, pues es sólo cuando el trabajo se concierta y empieza a prestarse cuando surge la persona del trabajador, y cuando el hombre llega a ser trabajador se verifica el hecho de su incorporación a la empresa siendo hasta ese momento que se origina la relación de trabajo.

El Maestro Cantón Moller<sup>24</sup>, parafraseando a Cabanellas dice respecto al

---

22 DE BUEN LOZANO, Néstor. op. cit. p. 543.

23 BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Introducción al Derecho Mexicano. Derecho del Trabajo. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1981. p. 26.

24 CANTON MOLLER, Miguel. op. cit. p. 96.



Contrato de Trabajo que "Es aquel que tiene por objeto la prestación continuada de servicios privados y con carácter económico y por el cual una de las partes da una remuneración o recompensa a cambio de disfrutar o de servirse, bajo su dependencia y dirección, de la actividad profesional de la otra. El esfuerzo productivo debe, en todos los casos, de recibir una compensación equitativa de aquél que recibe los beneficios".

"Para Cardoso de Oliveira<sup>25</sup> es el acuerdo entre el empleador y el empleado para la realización por parte de este de determinado servicio, teniendo aquel la obligación de pagarle determinado salario".

El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo<sup>26</sup> define al Contrato de Trabajo como "Aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal, subordinado, mediante el pago de un salario". Esta definición sin duda, resulta ser la mas clara y sencilla, inclusive correcta, pues utiliza el término subordinación que es muy preciso, y no el de dependencia y dirección complejo y confuso, que llegaron a utilizar leyes anteriores.

### 1.1.3 Los Sujetos

Son sujetos de toda relación de trabajo, independientemente de que exista contrato de trabajo o no, el patrón y el trabajador.

---

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> Ley Federal del Trabajo. 71ª. edición, ed. Porrúa. México, 1993. p. 33

### 1.1.3.1. El Patrón

Respecto a la terminología imperante, nos dice el Maestro De Buen Lozano<sup>27</sup> al citar a Ramírez Gronda que algunos de los nombres utilizados para este sujeto de la relación laboral son: "el de empleado, frecuente en la doctrina sud-americana y en el mundo internacional de la O.I.T.; patrón, patrono, dador de trabajo, dador de empleo, empresario y locatario...Alonso García, además de algunos de los nombrados, menciona,..., el de acreedor de trabajo...", completando la lista enunciaríamos el concepto de "principal", mencionado por el Maestro Dávalos Morales<sup>28</sup>.

De Buen Lozano<sup>29</sup> considera que con base en nuestras leyes debemos utilizar los términos patrón y empresario, "en razón de su uso legal, y el de "empleador", porque nos parece, con sus limitaciones, el mas consistente". Al respecto el Maestro Dávalos Morales<sup>30</sup>, considera que los términos patrón y empresario, son los conceptos que presentan menos objeciones técnicas, en igual sentido opina el Maestro Barajas Montes de Oca<sup>31</sup>.

"La Ley de 1931 al definir el concepto de patrón, de acuerdo con los Maestros De la Cueva<sup>32</sup>, y Dávalos Morales<sup>33</sup> expresaba que "es la persona física o jurídica que emplee el servicio de otra, en virtud de un

27 DE BUEN LOZANO, Néstor. op. cit. p. 478.

28 DAVALOS, José. op. cit. p. 97.

29 DE BUEN LOZANO, Néstor. op. cit. p. 479.

30 DAVALOS, José. op. cit. p. 97.

31 BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. op. cit. p. 20.

32 DE LA CUEVA, Merio. op. cit. p. 159.

33 DAVALOS, José. op. cit. p. 97.

contrato de trabajo", nos comenta De la Cueva que: "esta norma era una consecuencia de la concesión contractualista. En cambio la Ley de 1970 expresa en su art. 10 que "patrono es la persona física o jurídica que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores", definición que ratifica la tesis de que comprobada la prestación de un trabajo subordinado se aplica automáticamente la legislación de trabajo".

Algunas otras definiciones otorgadas por la doctrina son mencionadas por el Maestro De Buen Lozano<sup>34</sup> de entre las cuales citaremos las siguientes:

"La doctrina nacional no suele preocuparse de fijar el concepto de "patrón". Sólo Sánchez Alvarado intenta una definición al afirmar que "patrón es la persona física o jurídica colectiva (moral) que recibe de otra, los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en forma subordinada..."De la Cueva suscribe, en cambio, la definición legal de la que es, por lo menos, co-autor".

En la doctrina extranjera...Juan D. Pozzo: "...el empleador o patrón o empresario es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero que trabaja bajo su dependencia en su beneficio mediante retribución".

"Krotoschín: "...es la persona (física o jurídica) que ocupa a uno o varios trabajadores dependientes, y en cuyo interés o para cuyos fines éstos prestan servicios".".

---

34 DE BUEN LOZANO, Néstor. op. cit. p. 480.

"Manuel Alonso García: "Toda persona natural o jurídica que se obliga a remunerar el trabajo prestado por su cuenta haciendo suyos los frutos o productos obtenidos de la mencionada prestación".

De esta forma el Maestro De Buen Lozano, sigue enunciando las definiciones de Madrid y Gide, para concluir diciendo<sup>35</sup> "...la definición más completa y que hacemos nuestra, es la de Juan D. Pozzo, con la única observación de que el término "dependencia" resulta falso, por lo que preferimos eliminarlo. En esa virtud proponemos la siguiente definición: Patrón es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero; que trabaja en su beneficio, mediante retribución".

Nosotros no somos partidarios de la definición del Maestro De Buen Lozano, pues consideramos más adecuada la expresada por Mario De la Cueva, que es la legal, y contiene a nuestro modo de ver los elementos esenciales de la relación de trabajo.

### 1.1.3.2 El Trabajador

A lo largo de la historia este elemento tan importante en la relación de trabajo, ha sido víctima de la desigualdad; no obstante que a través de su actividad y dinamismo, es posible crear y transformar por medio de su energía; algo sin sentido en algo útil y razonable.

Sí, el hombre con su trabajo da sentido a la vida, y sin embargo toda la existencia ha sido explotado por su patrón.

<sup>35</sup> *Ibidem.* p. 481.

Citando al Maestro Briceño Ruiz<sup>36</sup>, podemos observar como desde los romanos existía esta desigualdad cuando expresa: "... Cuando en la vieja Roma los plebeyos se retiran al Monte Aventino, los patricios, encabezados por Nemenio Agripa, los convencen con la famosa tesis organicista; los poderosos constituyen el cerebro, el corazón y el estómago; los operarios, los brazos y las piernas. De la misma forma que no pueden subsistir las extremidades sin los órganos conductores, tampoco éstos pueden subsistir sin la concurrencia de brazos y piernas. Esta tesis fue aceptada, con la condición, impuesta por los plebeyos, del reconocimiento de un mínimo poder político, a través del pretor de la plebe.

Hermosa fue la analogía que ocupó Nemenio Agripa, sin embargo los plebeyos no cedieron sin antes luchar por un reconocimiento de derechos, que les diera cierto poder político.

De esta forma se ha desarrollado la lucha del trabajador, continúa y constante, ganando poco a poco prerrogativas que por derecho le debieran corresponder, pero que parece que tuviera siempre que obtenerlas a base de la fuerza de la presión que ejerce el grupo trabajador, o en el peor de los casos bajo el abrigo de la esperanza de recibir un beneficio del caballero rico y poderoso que le tira una limosna a su mendigo, el trabajador.

En nuestra disciplina son trabajadores, de acuerdo con el Maestro

36 BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual de Trabajo. Ed. Harla, México, 1989. p. 136.

Cabanellas<sup>37</sup>: "...quienes ejecutan habitualmente un trabajo por cuenta y bajo dependencia ajena, de tal manera que el Derecho Laboral no considera como sujeto de él a quien realiza o ejecuta una determinada actividad productora, sino solamente al que en dicha actividad es subordinado, esto es, a quien pone sus propias energías de trabajo a disposición de otros que, con su propia organización, cualquiera que sean sus dimensiones, sabrá hacer converger aquellas energías hacia el logro de los fines que se proponga alcanzar, siendo así trabajador dentro del Derecho del Trabajo, quien pone sus propias energías a disposición del empresario...".

Han existido diversos términos para designar a este elemento de la relación de trabajo entre los que se encuentran, según nos dicen los Maestros Dávalos Morales<sup>38</sup> y De Buen Lozano<sup>39</sup> el de obrero, operario, asalariado, jornalero, prestador de trabajo, deudor de trabajo, acreedor de salario, productor; pero en realidad la expresión de trabajador es la que tiene mayor aceptación en nuestro Derecho del Trabajo.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, así como la vigente de 1970 han definido al trabajador. El artículo 3º de la Ley de 1931 señalaba que: "Trabajador es toda persona que presta a otra un servicio material intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo".

"La Ley vigente, con mejor técnica, lo define como la persona física que

---

37 CABANELLAS, Guillermo. Introducción al Derecho Laboral. Vol. II. Ed. Bibliográfica Omeba. Argentine, 1960. p. 77

38 DAVALOS, José. op. cit. p. 80.

39 DE BUEN LOZANO, Néstor. op. cit. p. 487

presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”.

“Es evidente, después de lo dicho... que estas definiciones no comprenden a todos los trabajadores, sino sólo a los asalariados. La definición de la ley de 1931 adolecía..., de hablar en general, de persona... La definición de la ley actual, más precisa, sólo tiene el defecto secundario de hablar de persona moral, concepto arcaico y deficiente propuesto en la cámara de Diputados en sustitución del mas técnico de persona jurídica, que contenía la Iniciativa presidencial”.

Consideramos que aparte de los errores cometidos por la ley de 1931, y superados con mejor técnica jurídica por la ley vigente, se encontraba el de seguir considerando que el trabajador tomaba tal calidad, desde el momento en que tenía firmado un contrato de trabajo, siendo que posteriormente se ampliaría tal situación en beneficio de este trabajador, desde el momento en que este presta sus servicios de una manera efectiva, independientemente de la existencia del contrato o no.

Es evidente que el concepto de trabajador de la actual Ley, es mucho mejor jurídicamente que el de la ley de 1931, de él se toman los siguientes elementos<sup>40</sup>:

\*El trabajador siempre será una persona física.

\*Esa persona física ha de prestar un servicio a otra persona física o moral.

\*El Servicio ha de ser en forma personal.

---

40 DAVALOS, José. op. cit. p. 90.

\*El Servicio ha de ser de manera subordinada.

Para dar fin a este inciso definiremos un concepto que deriva del elemento analizado, que es el de la expresión "Trabajo", la cual de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo<sup>41</sup>; en el artículo número 8, párrafo 2º. que a la letra dice: "Trabajo es toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio".

#### 1.1.4 La Subordinación.

Nosotros consideramos adecuado decir, al igual que el Maestro de Buen Lozano<sup>42</sup>, que la subordinación es la nota esencial en la relación de trabajo, ya que el estatuto laboral que empieza a aplicarse a partir de la prestación efectiva de un servicio, requiere como condición sine quam es válida, que el trabajo se preste a un patrón, y por supuesto que sea de manera subordinada, ya que si no es así, no se puede aplicar la ley.

Realizar un trabajo de manera subordinada significa que éste<sup>43</sup> "... habrá de realizarse bajo las órdenes del patrón, a cuya autoridad estarán subordinados los trabajadores en todo lo concerniente al trabajo".

Para el Maestro de la Cueva<sup>44</sup> la subordinación es "una relación jurídica

---

41 Ley Federal del Trabajo op. cit. p. 26.

42 DE BUEN LOZANO, Néstor. op. cit. p. 548.

43 DAVALOS, José. op. cit. p. 92.

44 DE LA CUEVA, Mario. op. cit. p. 203.



que se descompone en dos elementos: una facultad jurídica del patrono en virtud de la cual puede dictar los lineamientos, instrucciones u órdenes que juzgue conveniente para la obtención de los fines de la empresa; y una obligación igualmente jurídica del trabajador de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo".

Al respecto nos dice el Maestro Davalos<sup>45</sup> que: "..., conforme al texto de la Ley, la subordinación implica por parte del patrón, o de su representante, la facultad jurídica de mando y, por parte del trabajador, en contrapartida, el deber jurídico de obediencia".

#### 1.1.5 El Salario.

Citando al Maestro Dávalos<sup>46</sup>, diremos: "Indica Néstor de Buen, que un quinto elemento esencial en la relación de trabajo es la retribución o remuneración que por su trabajo percibe quien lo presta ,...".

Sin embargo, con relación a la anterior aseveración del jurista connotado, no estamos de acuerdo, ya que somos partidarios de lo expresado por el Maestro Davalos<sup>47</sup>, cuando comenta: "En nuestra opinión, la remuneración no constituye un elemento de existencia en la relación laboral trabajador patrón, ya que su ausencia, esto es, la falta de pago, no conlleva en forma alguna la inexistencia del vínculo laboral, sino que por el contrario, éste subsiste y, en todo caso, el no pago del salario da lugar a sanciones, incluso de carácter penal en contra del patrón incumplido".

---

45 DAVALOS, José. op. cit. p. 92.

46 *Ibidem*, p. 93

47 *Ibidem*, p. 94

De la Cueva<sup>48</sup>, nos dice que: "... el salario, si bien en el campo de la teoría es un elemento constitutivo de la relación de trabajo, en la vida de ella aparece a posteriori, como una consecuencia de la prestación del trabajo"

Para el Maestro Trueba Urbina<sup>49</sup>, la conceptualización del salario adquiere matices distintos a los contemplados por otros autores, ya que nos dice: "El salario tiene una función eminentemente social, pues está destinado al sustento del trabajador y de su familia; es la remuneración de la prestación de servicios que nunca equivale a la compensación real que corresponde al trabajador, lo que origina la plusvalía....", es decir que el maestro en mención, recurre para explicar el salario a conceptos propios de la doctrina marxista, la cual consideró una doctrina que ha abierto un paréntesis en su vida, para resurgir en un futuro próximo, pues sus fines, quizá utópicos, son fines bellos, que luchan por el bienestar social, muy propio del Derecho del Trabajo.

#### 1.1.6 El Despido.

Parafraseando algunas definiciones del Maestro Dávalos<sup>50</sup> al respecto, diremos que: "Para Néstor de Buen el despido es un acto unilateral a virtud del cual el patrón da por terminada la relación laboral invocando una causa grave de incumplimiento imputable al trabajador".

---

48 DE LA CUEVA, Mario. op. cit. p. 204.

49 TRUEBA URBINA, Alberto. op. cit. p. 291.

50 DAVALOS, José. op. cit. p. 145.

"Según Mario de la Cueva el despido ha sido definido por la doctrina 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".

"El despido es el acto por el cual el patrón le hace saber al trabajador que rescinde de sus servicios; se equipara al despido la circunstancia de que el patrón impida por cualquier medio que el empleado ejercite el derecho que le otorga su contrato para desempeñar el trabajo, o que se rehuse a ministrarle el trabajo; si en determinado caso no se acredita ninguno de tales supuestos, no puede existir despido".

Continúa el Maestro Dávalos<sup>51</sup>, "El despido no implica la extinción de la relación laboral, pues esa extinción esta condicionada a que la autoridad laboral confirme la validez de dicho despido...".

Para el Maestro de Pina<sup>52</sup>, el despido es el "acto mediante el cual el patrón hace saber al trabajador que rescinde de sus servicios".

Consideramos intentando dar una definición, que el despido es: el acto jurídico de carácter unilateral por medio del cual, el patrón invocando una o varias causas de rescisión de las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, da por terminada la relación laboral en forma anticipada, sin incurrir en responsabilidad.

---

51 *Ibidem*, p. 146.

52 DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, 15ª. edición. Ed. Porrúa. México, 1988. p.235.

### 1.2.1 La Relación Jurídica de Trabajo.

En la relación laboral entre el Estado y quienes le prestan sus servicios, no puede hablarse de una relación de trabajo, sino de una relación jurídica de trabajo debido a que en este caso no hay presunción de la prestación de servicios efectivos al Estado, sino que el acto de la expedición de un nombramiento a un trabajador, da la certeza de que esa relación existe, y es jurídica debido a que en el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado consigna tal situación, al expresar que: "Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de Nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo".

De tal forma que la inclusión en la ley del acto - nombramiento le da plena validez jurídica a la relación de trabajo.

El Maestro Canton Moller<sup>53</sup> nos dice, con respecto al nombramiento que: "... su existencia es necesaria, imprescindible, para que pueda establecerse la relación entre el Estado, ... y aquellos que son los empleados, es decir los servidores públicos".

Sin embargo, con anterioridad a la precisión del acto que daba origen a la relación de trabajo entre el Estado y las personas a su servicio, se discutió ampliamente en la doctrina acerca de la naturaleza jurídica de tal relación, conocida en el derecho administrativo como la naturaleza

53 CANTON MOLLER, Miguel. op. cit. p. 98.

jurídica de la función pública.

Las teorías que al respecto existen se pueden reducir a dos: las teorías de derecho privado y las teorías de derecho público.

Siguiendo al Maestro Fraga<sup>54</sup> en su exposición que al respecto hace, diremos que: "Las primeras, (de Derecho Privado) encontrando que de ambas partes se exige capacidad y consentimiento y que además existen prestaciones recíprocas al proporcionar al empleado sus servicios a cambio de la compensación pecuniaria que recibe del Estado, pretenden encajar las relaciones que surgen de la función pública dentro de los moldes del derecho civil tradicional".

"Sin necesidad de entrar a discutir... las teorías civilistas sobre la función pública, deben descartarse todas ellas, en primer lugar porque el régimen que en principio de una manera natural conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el régimen de derecho público y en segundo lugar porque en la función pública, los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado y, por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general. Ahora bien, como las normas que están inspiradas en tal exigencia son normas de derecho público, según lo hemos demostrado anteriormente, de derecho público

54 FRAGA, Gabino Derecho Administrativo. 29a. edición Ed.Porrúa. México, 1990. págs 130, 131.

tendrán que ser también las relaciones que constituyen la función pública (V. Inf. Pleno S.C.J. año 1972, pág. 331)".

Una vez que se ha establecido que es el Derecho Público el que debe determinar cuál es la naturaleza jurídica del acto creador de las relaciones de trabajo entre el Estado y el personal a su servicio mediante nombramiento, continúa el Maestro Fraga<sup>55</sup> diciendo: "Las tesis que a este respecto se han sostenido son: a) la que sostiene que es un acto unilateral del Estado; b) la que afirma que es un acto contractual, y c) la que lo considera como un acto condición"

"a) Se ha llegado a sostener que la relación del servicio no solamente no es contractual, sino que ni siquiera requiere el consentimiento del particular; que ella constituye una obligación que imperativamente se impone por el Poder Público".

Esta tesis es contraria a lo ordenado por nuestra constitución, por ello no es necesario comentarla, ya que no da libertad al individuo para elegir si desea o no trabajar para el Estado. Sólo existen casos excepcionales mencionados en el artículo 5º. constitucional, referidos a los servicios públicos, que podrán ser obligatorios.

"b) La tesis que sostiene el carácter contractual del acto creador de la función pública considera que ésta nace de un contrato administrativo desde el momento en que existe un concurso de la voluntad del Estado que nombra y la del nombrado que acepta, sin que importe que no haya

---

<sup>55</sup> *Ibidem*. págs. 131. 132.

una perfecta igualdad entre las partes,...., ni que la función o cargo no sean bienes que estén en el comercio, puesto que el objeto del contrato son los servicios y la remuneración que si lo están, y sin que importe que el Estado fije previa y unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado o que los pueda modificar en la misma forma durante la prestación del servicio, pues en primer lugar, dentro del derecho civil se reconoce la existencia de los contratos de adhesión en los que una de las partes fija de antemano las condiciones a las que la otra parte simplemente se adhiere, y, en segundo lugar, porque no se afecta la naturaleza del contrato si el empleado, con conocimiento de causa, consiente desde el principio que el Estado puede variar las condiciones originales del acto”

Con respecto a la anterior tesis nos dice el Maestro Fraga<sup>56</sup> que: “Las argumentaciones para sostener la tesis contractual no son aceptables. Además de que en ella se infringen serios quebrantos a la noción clásica del contrato, no puede sostenerse su punto de vista porque, a pesar de que no hay texto legal expreso que determine qué clase de situaciones jurídicas debe producir el contrato, sí hay los que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros actos formados por el concurso de varias voluntades...”.

El Maestro Fraga<sup>57</sup> una vez analizadas las dos anteriores tesis nos dice: “El exámen precedente demuestra que el acto de nombramiento o de investidura para un cargo público no es ni un acto unilateral, ya que no

---

<sup>56</sup> Idem.

<sup>57</sup> Ibidem. p. 133.

se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato porque él no origina situaciones jurídicas individuales. Entonces es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son: las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del Empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público".

"..., ese acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de éste en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina denomina acto - unión. (V.Inf. Pleno S.C.J.año 1972, páginas 319,331,346)".

Hemos expuesto las teorías relativas a la naturaleza jurídica de la función pública, y coincidimos con el Maestro Fraga en el sentido de que el acto creador de la relación de Trabajo entre el Estado y sus servidores, es un acto diverso de naturaleza muy distinta al Derecho Privado en primer lugar, y en un segundo momento dentro del Derecho público no se podría hablar de un acto impuesto por la fuerza y obligatoriedad del Estado, ni tampoco de un contrato de naturaleza administrativa, que podrían llamar sui-generis dadas las características tan especiales que se le pretenden



atribuir. Es decir, que el acto creador de la relación de trabajo en este ámbito es de muy distinta naturaleza a cualquier figura creada con anterioridad por el Derecho.

Para el autor Mora Rocha<sup>58</sup> "La Relación jurídica laboral es la prestación de un trabajo personal subordinado, al Estado, mediante el pago de un salario, consignado en el presupuesto de egresos de la Entidad pública u órgano a la cual se encuentra adscrito".

Los licenciados Ramos Eusebio y Ana Rosa Tapia Ortega<sup>59</sup> nos dicen, al transcribir el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que: "...la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias... y los trabajadores de base a su servicio, y que en lo tocante al poder Legislativo las directivas de la gran comisión de cada cámara asumirán dicha relación"

Al respecto el autor Mora Rocha<sup>60</sup> nos comenta que: "..., dado que debido a la delegación de funciones que hace el titular de una entidad pública en funcionarios dependientes de éste,... y estos a su vez en otros funcionarios menores; quien en la práctica ostenta la titularidad del Estado-patrón en una relación de trabajo, no es el secretario de Estado o director de algún organismo, sino funcionarios de menor jerarquía,...".

El artículo 8 de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de

58 MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático, 2a. edición. Ed. Pac. México, 1992, p. 21.

59 RAMÓS, Eusebio, Ana Rosa Tapia Ortega. Nociones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Ed. Pac. p.

60 MORA ROCHA, J. Manuel. *op. cit.* p. 22.

Agricultura y Recursos Hidráulicos vigentes nos dice: "La Relación Jurídica entre el Titular y los trabajadores se regirá por la Ley, las presentes condiciones y,...", estableciendo de esta forma que en efecto la relación jurídica de trabajo se encuentra conformada entre el Titular de la Dependencia y los trabajadores de base a su servicio. Sin embargo, y en concordancia con lo expresado por el autor Mora Rocha, el artículo 7 fracción II del Reglamento Interior de la dependencia en comento expresa: "Corresponde al Oficial Mayor el ejercicio de las siguientes facultades:".

"II. Expedir los nombramientos de los servidores públicos, autorizar los movimientos del personal y resolver sobre los casos de terminación de los efectos de nombramientos; desarrollar los sistemas de estímulos y recompensas que determinan la Ley y las Condiciones Generales de Trabajo y emitir los lineamientos relativos a la aplicación, modificación y revocación de las sanciones administrativas a que se haga acreedor el personal de la Secretaría".

Es decir, que en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la relación jurídica de trabajo se encuentra establecida por delegación del Titular de la dependencia, entre el Oficial Mayor de esa Entidad Pública y los trabajadores al servicio de la misma.

El Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su artículo 21 fracción VIII señala la facultad del Director General del Organismo para cesar o remover al personal de base y de confianza del Instituto.

El Director General, con fundamento en lo dispuesto en las fracciones VII y IX del artículo 163 de la Ley del ISSSTE, en relación con lo previsto en la fracción VIII del Artículo 21 del Estatuto Orgánico, delegó con fecha 22 de noviembre de 1990, en el Subdirector de lo Contencioso la facultad para remover a los trabajadores del propio organismo (Cfr. Instructivo para cesar a trabajadores de base y de confianza del ISSSTE. Julio 1991. p. 2).

Como podemos ver la afirmación del autor Mora Rocha es cierta, nunca es el Titular de la dependencia quien rige la relación jurídica del trabajo, sino funcionarios de menor jerarquía.

Para concluir diremos que la relación jurídica de trabajo como la denominan los autores de derecho laboral o la naturaleza jurídica de la función pública como lo hacen los de Derecho Administrativo es aquella que surge en virtud del acto-nombramiento, y constituye como muy bien apunta el Maestro Serra Rojas<sup>61</sup> "... el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores...".

### 1.2.2 El Nombramiento.

El Maestro Canton Moller<sup>62</sup> nos dice con respecto al nombramiento que: "Por su propia naturaleza no puede tratarse de un contrato, ya que una de las partes, el servidor público, no participa ni interviene su voluntad

---

61 SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T.I. 10a. edición, Ed. Porrúa. México, 1981. p. 359.

62 CANTON MOLLER, Miguel. op.cit. p. 98.

en la fijación de las condiciones que se imponen para trabajar".

"Se trata de una forma especial que consiste... en un documento emitido por funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las modalidades previstas por la Ley Orgánica relativa y por el Presupuesto de la Dependencia".

En forma diferente se expresa el Maestro Martínez Morales<sup>63</sup> cuando comenta que del acto que le da origen a la relación jurídica de trabajo, "... se infiere, indudablemente, la presencia de un acuerdo de voluntades, elemento fundamental de la existencia de la función pública y que con independencia de su denominación, constituye un convenio o contrato que desde luego, no de naturaleza civil o administrativa, y a cuyos inconvenientes ya nos hemos referido".

Nosotros no estamos de acuerdo con la afirmación anterior, de ninguna manera consideramos que exista un acuerdo de voluntades, la voluntad del trabajador quedaría en todo caso sometida a las exigencias del Estado, que tendría dos proposiciones para el solicitante del trabajo, aceptarlo o dejarlo.

Parafraseando al Dr. Héctor Garcini Guerra, el Maestro Canton Moller<sup>64</sup> expone "... el resultado final del acto, la relación de empleo, sólo se produce cuando concurren las manifestaciones de voluntad de la administración y del particular designado. Es decir, que se requiere la

---

63 MARTINEZ MORALES Rafael. Derecho Administrativo, 2º. curso, Ed. Harla, México, 1991. p. 338.  
64 CANTON MOLLER. op. cit. p. 100.

aceptación del cargo, pero en las condiciones que el Estado señala; la voluntad del particular solamente esta referida a la aceptación o no del empleo, pero nunca a las condiciones del mismo,..., que siempre son fijadas por el propio Estado".

Estamos totalmente de acuerdo con la opinión citada en el párrafo precedente:

Para el autor Mora Rocha<sup>65</sup> "El término nombramiento tiene dos acepciones, la primera de ellas sería como formulismo en la designación de una persona para que desempeñe o ejerza un cargo, determinadas funciones o un empleo y la segunda sería refiriéndose al documento mismo que contiene esa designación".

Más que un formulismo como lo llama el autor citado, es un acto jurídico que produce consecuencias jurídicas importantes, que de ninguna manera constituyen un protocolo social, sino un instrumento eficaz para probar la existencia de la relación jurídica de trabajo. No se puede tomar tan a la ligera al acto jurídico del Nombramiento.

El Maestro Martínez Morales<sup>66</sup> nos menciona que: "... el nombramiento, es el acto jurídico formal en cuya virtud la administración pública designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen que, conforme a la ley, le es aplicable específicamente a la función pública".

"Se podría afirmar que el nombramiento es el acto final del procedimiento

---

65 MORA ROCHA, J. Manuel. op. cit. p. 40.

66 MARTINEZ MORALES, Rafael I. op. cit. p. 347.

de designación, éste se inicia con la selección de candidatos a un cargo público, según los variados sistemas, los cuales exigen el cumplimiento de requisitos específicos, por cuyo medio se procura asegurar, a criterio de la autoridad o de los ciudadanos, la capacidad y honradez del futuro servidor público".

Canton Moller<sup>67</sup> define al nombramiento como "... un acto del Estado, sui generis, que crea la relación de empleo entre el mismo y el particular a quien se designa para un cargo público, típico de esta relación laboral, que no tiene aún un nombre dentro de la teoría".

Para nosotros, intentando dar una definición el nombramiento es un acto jurídico de naturaleza administrativa, y consecuencias laborales, por medio del cual el Estado designa a un individuo, trabajador suyo, creando la relación jurídica de trabajo, asignándole actividades específicas dentro de la administración pública.

El nombramiento en la relación Estado-Trabajador sería el acto jurídico necesario para la aplicación del estatuto legal que protege al trabajador.

Respecto a la forma y características del nombramiento el Maestro Canton Moller<sup>68</sup>, nos dice "que debe ser expedido por funcionario que tenga facultades para ello, es decir, que se encuentre legalmente autorizado para nombrar al personal; por lo general el nombramiento es expedido por el Oficial Mayor o el responsable del personal de cada

---

67 CANTON MOLLER, Miguel, op. cit. p. 101.

68 Idem.

unidad".

"Además de la facultad de quien lo expide, el nombramiento debe contener algunos requisitos; desde luego el nombre y las generales del particular designado; la especificación del trabajo que debe realizarse y el lugar para ello, pudiendo establecerse que deberá laborar en el lugar que se requiera...".

### 1.2.3. Tipos de Nombramiento.

Dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 4º, se consignan dos tipos de nombramiento dentro de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, que son: el de confianza y el de base.

#### 1.2.3.1. De Confianza

El artículo 5º de la Ley citada en el inciso precedente nos dice quiénes son trabajadores de confianza, al expresar que: "Son trabajadores de confianza:".

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

"II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades

comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:"

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

"b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, 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 esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza".

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

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

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



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

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

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

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

"j) Los Secretarios particulares de: Secretario, Subsecretario, 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 la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor,

el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso”.

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

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

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

#### 1.2.3.2. De Base.

Siguiendo la ley relativa a la materia, ya enunciada en los dos anteriores incisos, el artículo sexto nos indica: “Son trabajadores de base:”.

“Los no incluidos en la enumeración anterior (refiriéndose al art. 5) y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente”.

### 1.2.3.3. Otros.

En el artículo 12 de la Ley Burocrática, ya mencionado con anterioridad al referirnos al nombramiento, se expresa que: "Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en la listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo". De lo que se induce que puede haber trabajadores con nombramiento para obra determinada o por tiempo fijo, que durante su relación de trabajo serán considerados inamovibles al igual que los de base.

En el artículo 1 de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se habla de trabajadores eventuales en el mismo sentido que el párrafo precedente al enunciar que: "..., las presentes Condiciones Generales de Trabajo se aplicarán para el personal permanente de base de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, así como para los trabajadores eventuales contratados para obra determinada o por tiempo fijo, durante la vigencia de su relación laboral".

Respecto a la inamovilidad de los trabajadores eventuales las Condiciones Generales de Trabajo citadas en el segundo párrafo del artículo 6, nos dicen: "Los trabajadores eventuales contratados por obra determinada o a tiempo fijo serán inamovibles, mientras dure su relación laboral, en los términos de su contratación. Si vencido el término que se

hubiera fijado subsiste la materia de trabajo, la relación quedará prorrogada por todo el tiempo que perdure dicha circunstancia".

Para concluir con el presente inciso, diremos que de acuerdo con el Maestro Martínez Morales<sup>69</sup>: "Se ha mencionado que tradicionalmente nuestros textos legislativos, al referirse a quiénes ejercen la función pública, los dividen en empleados de confianza y empleados de base, que son los equivalentes a la clasificación que los distingue en funcionarios y empleados".

#### 1.2.4. El Estado.

Para el Maestro Rafael De Pina<sup>70</sup>, el Estado es "la Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos".

Citando a Del Vecchio, nos da el Maestro De Pina<sup>71</sup> otra definición, que expresa que: el Estado "es la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está en consecuencia provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico".

En opinión del Maestro Acosta Romero<sup>72</sup> "El Estado es la organización

69 MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. op. cit. p. 344.

70 DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vera. op. cit. 260.

71 Idem.

72 ACOSTA ROMERO Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. 10a. edición. Ed. Porrúa. México, 1991. p. 60.

política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas".

Deriva la palabra Estado, según nos menciona Acosta Romero<sup>73</sup> siguiendo a los autores de la teoría política, "de stato, stare, status, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia".

Este Estado necesita del factor humano para poder desarrollar sus fines, no puede por sí solo desarrollar sus actividades sino que se auxilia del hombre para poder tener vida de facto. Es así, que el Estado para relacionarse jurídicamente con sus trabajadores requiere tener una personalidad, la cual esta consignada en el art. 25, fracción I del Código Civil para el Distrito Federal.

Estas relaciones de Trabajo entre el Estado y sus trabajadores se desarrollan dentro de un ámbito conocido como la Administración Pública la cual para el Maestro Acosta Romero<sup>74</sup>. "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos".

---

73 *Ibidem*, p. 58.

74 *Ibidem*, p. 96.

A esta relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores se le conoce como indicamos en renglones anteriores como la naturaleza jurídica de la función pública.

En 1959 la Suprema Corte de Justicia, según nos cita el Maestro Barajas Montes de Oca<sup>75</sup> en importante ejecutoria que define la naturaleza jurídica de tal relación expuso la siguiente tesis:

"Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades del gobierno, de Poder Público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad y acción trascienden como voluntad y acción del Estado,..."

Del párrafo anterior deducimos que el trabajador al servicio del mismo se convierte en un agente de él, pero ello no quiere decir que por ese sólo hecho no exista relación jurídica de trabajo, por el contrario el Estado es el patrón y los individuos que le prestan sus servicios dándole vida a la función pública, son sus trabajadores, independientemente de que durante mucho tiempo se intento no dar tal carácter a estos individuos.

Para nosotros, la definición adecuada de Estado sería la enunciada por Acosta Romero, únicamente con una pequeña inclusión que la dejaría

---

75 BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, Manual de Derecho Administrativo del Trabajo, Ed. Porrúa, México, 1985. p. 146.

como sigue: "El Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, con personalidad jurídica propia, bajo un régimen legal, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas".

#### 1.2.5. El Burócrata.

Se le conoce con tal nombre al trabajador al Servicio del Estado, algunos autores hablan de que esta connotación se hace en forma peyorativa, pero para hablar de ello y dejar sentado su origen y verdadero significado partiremos de la exposición del Maestro Cantón Moller<sup>76</sup>, el cual nos dice:

"Parece ser que el término deriva de la raíz latina, tal vez también tomada del griego, "Burrus", que significa un color oscuro; durante el siglo XVIII en Francia las oficinas de los escribanos se cubrían con una tela oscura, "Bure", de donde vino el llamar a los más importantes "Bureau". Parece ser que algún Ministro Francés utilizó la palabra "bureau-cratie" para designar a las oficinas gubernamentales y desde allí se generalizó el uso al mundo en general".

En opinión del Maestro Martínez Morales<sup>77</sup> el término Burocracia surgió en el siglo XVIII cuando "los fisiócratas franceses bautizan a este cuerpo de hombres dedicados a la función pública, como burocracia; término

---

76 CANTÓN MOLLER, Miguel, op. cit. p. 75.

77 MARTÍNEZ MORALES, Rafael, op. cit. p. 301.

que desde sus inicios asume una connotación negativa, al ser utilizado por los liberales, para identificar al formalismo, la altanería, el despilfarro de recursos, la falta de entusiasmo para desarrollar sus actividades, la corrupción y a la adopción de trámites excesivos que, entre otros, caracterizaban al aparato administrativo de los gobiernos autoritarios durante los siglos XVIII y XIX, sentimiento negativo y generalizado que no ha desaparecido en nuestros días".

"..., regresando al origen del término burocracia, éste deviene del francés bureau, el que a su vez proviene del latín buere, el cual significa pieza de lana, que en nuestro caso, estaba referido al paño con el que se cubría la mesa para la atención de los asuntos públicos y que posteriormente da este nombre a la mesa misma, luego se extiende a la habitación donde ésta se encuentra, y se modifica de bure a bureau; hasta arribar a buraliste, con el que se identifica a todos los empleados, sin ninguna distinción".

"Finalmente, se atribuye a Bernard de Gournay la Construcción de la declinación del término de bureaucratie con el que se pretende denotar al gobierno de los oficinistas, cuya aceptación fue casi inmediata por toda Europa, incorporándose al Diccionario de la Academia Francesa de la Lengua en 1789 (Alejandro Nieto)".

Retomando la exposición del Maestro Cantón Moller<sup>78</sup>, diremos que la palabra burocracia "... tiene en realidad varias acepciones o interpretaciones...: se designa así a una organización compleja, ya que

78 CANTON MOLLER, Miguel. op. cit. p. 75.



aun en las grandes empresas se habla de su trabajo burocrático; también se entiende como trabajo desarrollado en oficinas o bien para aludir a personas que están en el servicio público como un grupo; otra interpretación es a un sistema de trabajo racionalizado en gran proporción, que si bien puede llegar a la deshumanización, a la despersonalización de quiénes lo realizan, a cambio proporciona una mayor eficiencia y eficacia en los resultados".

"Una de las más claras definiciones de lo que es la burocracia la encontramos en Víctor A. Thompson "Modern Organization", que dice: "... la burocracia es una organización compuesta por una jerarquía de autoridad altamente elaborada que se superpone a una también compleja división del trabajo":

En realidad hemos podido observar de las anteriores definiciones, que la burocracia es una organización compleja, y es en este complicado ente donde surge la figura del burócrata, del individuo que presta sus servicios al Estado, y que por el simple hecho de prestar esos servicios de manera personal y subordinada a este Estado-patrón, se constituye en trabajador, independientemente de que el servicio que presta, sea de distinta naturaleza al de un trabajador que lo hace en una empresa con carácter lucrativo, de cualquier forma es trabajador con el derecho de tener todos los beneficios y prerrogativas que para su clase social se hayan estipulado.

El burócrata ha sido sumamente criticado en la actualidad, el término en sí, ha adquirido características en el lenguaje común y corriente, que la

técnica que lo conformo no le había dado.

Resulta ahora, que el ser considerado burócrata es vergonzoso para algunos trabajadores que realmente tienen la calidad y eficiencia necesaria para desarrollar actividades en cualquier otra empresa particular.

Lo cierto es que la corrupción, la falta de incentivos reales, el nulo funcionamiento del escalafón, el mal sueldo, la multiplicidad de funciones y asignación de trabajos a varias personas, así como el anacrónico y retardado trámite que se le da a un asunto en el gobierno, han matado las aspiraciones de los más entusiastas jóvenes que ingresan al mismo, con el anhelo de desarrollar una carrera en el gobierno, sin saber que el servicio civil de carrera hasta el momento ha sido una utopía, entorpecida por la práctica del dedazo que cada sexenio permite la entrada de gente advenediza que no reporta ninguna utilidad a las entidades públicas, sino únicamente pérdidas.

Detrás de este panorama tan negro, existen visos de gente positiva a las instituciones del gobierno, de burócratas reales en sus dos sentidos equívocos de la palabra. Sin embargo, no esperemos que esta gente soporte por mucho tiempo un panorama tan ingrato a sus esfuerzos. Es por ello, que afirmamos que el Gobierno contrata la gente joven más preparada, pero a mediano plazo la pierde, quedándose en él, la gente aletargada en un sueño profundo y sumida en la mediocridad.

El autor Gabriel de la Mora<sup>79</sup> en su novela, encarna en la figura de su personaje Piloncillo, las siguientes palabras referidas a la burocracia: "-Porque en los Estados Modernos, cualesquiera que sean su configuración y su ideología, la burocracia crece, como un cáncer, a costa del organismo vivo. Y que, siendo en ellos preponderante la preocupación económica, ese mentado cáncer viene precisamente a desmedrar la Economía del país. Porque el bienestar económico pide dos cosas: producir más y distribuir mejor. Y por ambos conceptos, la monstruosa hinchazón de la burocracia vulnera el bienestar económico de la sociedad".

Sin duda, este tipo de comentarios hacia la burocracia son lamentables y tristes, pero reflejan la forma en que la sociedad ha conceptualizado al individuo conocido como burócrata. Esto no debiera ser así, ya que el grueso de la gente que participa en el gobierno, al menos siguiendo el procedimiento normal de selección de personal son gente entusiasta, que como indique con anterioridad a mediano plazo se retira, o bien el que se queda se ve abstraído por la apatía de un sistema que no funciona.

Pese a lo dicho por De la Mora, a través del personaje mencionado, el mismo autor<sup>80</sup> profiere unas bellas y halagadoras palabras a través de Dulio, el personaje-burócrata más noble y firme en sus ideales que he conocido, al expresar que : "...Es preciso elevar a los burócratas en el verdadero sentido de la palabra: robustecer su espíritu; dar preferencia a

---

79 DE LA MORA, Gabriel. Novela "El Burócrata". Ed. Editores Mexicanos Unidos, México, 1986. p. 50.  
80 *Ibidem*. p. 313.

lo que los moraliza, les fomenta generosidad y los hace mirar siempre hacia arriba, para que realmente sean serviciales. Elevándolos nosotros aquí, en nuestro trabajo rutinario, elevamos a la patria".

Es cierto lo dicho anteriormente, el burócrata necesita ayuda, no hay que abandonarlo, nosotros los futuros abogados podemos hacer algo por ellos, quizá legislando, tal vez gobernando. Hay que enaltecer la labor de este personaje, incentivarlo para que progrese a la par de nuestra patria.

En la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, al igual que cualquier otra entidad pública, se esta llevando a cabo un adelgazamiento del aparato burocrático. De tal forma que la gente que se retira en algunos casos lo hace porque se jubila, se apega al programa de retiro voluntario creyendo que obtendrá grandes ganancias, o porque sabe que puede ofrecer su fuerza de trabajo a alguna empresa particular en que este mejor remunerado y en actividades mas acordes a sus estudios.

De acuerdo a lo expresado en el párrafo precedente, el Director de Capacitación y Desarrollo<sup>81</sup> de la dependencia citada comenta que: " Esto nos trae como consecuencia que no sólo sean 3 empleados los que hacen el trabajo que antaño 4 ejecutaban, sino que estos 3 empleados no sean necesariamente los más aptos para este trabajo". En razón de ello considera que capacitar al empleado es una de las diversas alternativas, para solucionar esta triste realidad gubernamental. Sin embargo piensa el funcionario<sup>82</sup> en mención que no todos están

81 JALIFE VILLALON, Carlos E. La Capacitación en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en la Revista Solidarish. Núm. 10. Abril de 1993. México, 1993. p. 23.

82 *Ibidem*. p. 24

convencidos de la capacitación, y señala una situación muy común dentro del ámbito burocrático que a continuación transcribo:

"...La capacitación es aprobada por todos; pero, todos conocemos el clásico ejemplo del funcionario que a la hora de pedirle que deje asistir a su secretaria a un curso, entonces inventa la primera negativa..., pienso que un funcionario que no puede darle oportunidad de capacitarse y mejorar a su personal durante un par de horas diarias es un ente no solidario y además poco eficiente y sin visión...".

Aptitudes tan negativas como las comentadas anteriormente, son la causa en gran medida de que la burocracia sea tan mal vista por la sociedad; sin embargo en la medida en que trabajadores preparados, con conciencia de clase y amor a su trabajo arriben a altos puestos en el gobierno, se podrá lograr una reversión real de lo que fue en otra época la burocracia en que era un gran honor ocupar un puesto en el gobierno.

#### 1.2.6 El Sueldo.

Sueldo o salario son los términos adoptados por el derecho burocrático para designar a la retribución que deberá pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados al Estado.

Tal como lo expresa el Maestro Cantón Moller<sup>83</sup>: "...; este pago está sujeto al Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal. La realidad es que ese Catálogo está todavía en formación; el pago está

83 CANTON MOLLER, Miguel, op. cit. p. 116

contemplado en el presupuesto de egresos”.

“El término salario viene del latín “salarium” es decir sal, que era la medida del pago que originalmente se entregaba a los obreros, sueldo deriva de la palabra “soldada” que era el pago que recibían quienes prestaban el servicios de las armas”.

“Tal vez llamarle sueldo a la percepción de los empleados de la administración Pública podría derivar del hecho de los que prestan servicios como militares, recibían la soldada, eran por lo general empleados del señor feudal o del Rey, considerando en cierta forma que eran servidores del Estado”.

En general el concepto de salario, es el mismo para cualquier relación de trabajo, considerando que el Estado actúa como patrón frente a quien le presta sus servicios.

#### 1.2.7. El Cese.

De acuerdo con lo indicado por el autor Mora Rocha<sup>84</sup>, “... el origen de la palabra cesar; del latín cessare, suspender, terminar. Atendiendo al significado que da el Diccionario de la Lengua Española; suspender o acabarse una cosa y por extensión o práctica dejar de desempeñar un cargo público y/o privar a un empleado público de su empleo”.

---

<sup>84</sup> MORA ROCHA, J. Manuel, *op. cit.* p. 89.

El Maestro Cantón Moller<sup>85</sup> cita algunas definiciones que a continuación transcribiremos:

"Según el antiguo Diccionario de Legislación y Jurisprudencia de Escriche, cese es "Nota en la lista de los que gozan de sueldo de erario, para que desde aquel momento no se continúe el pago", es decir limita sus efectos a la percepción del salario".

"Para el Dr. Guillermo Cabanellas en su Diccionario de Derecho Usual, el cese es "Fin del desempeño de un cargo" y también "documento que se expide para declarar cesante a un empleado del Estado". Aquí el acento se pone no en el pago, sino en el servicio que deja de prestarse".

"Por su parte el Dr. Marcelo M. Pearson señala que el cese es una sanción disciplinaria; la incluye después del apercibimiento, lo que nosotros podríamos llamar extrañamiento o llamada de atención, la suspensión y una que en nuestro país no esta en uso: la retrogradación, esto es, la pérdida del estatus, bajando a uno inferior; es de entenderse entonces que el cese viene a ser la más grave de las sanciones".

"En otros países, Francia e Italia... algo mas grave, que es la "exoneración", que impide al cesado volver a ocupar cargos en la administración pública... y que en aquellos es aplicada administrativamente".

Una vez que se han citado las anteriores definiciones el Maestro Cantón

<sup>85</sup> CANTON MOLLER, Miguel. op. cit. p. 136.

Moller<sup>86</sup> nos da la propia al expresar "... que es la terminación unilateral de la relación laboral por parte del Estado-Patrón", a la cual nosotros le agregaríamos la expresión por justa causa de acuerdo a lo establecido por el artículo 46 de la Ley burocrática el cual parafraseamos a continuación, debido a su importancia, hasta la fracción j).

"Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores solo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los Titulares de las dependencias por las siguientes causas:

"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 servicio, o que ponga en peligro la salud o 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";

---

<sup>86</sup> Ibidem, p. 135.



"V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:".

"a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio".

"b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada".

"c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo".

"d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo".

"e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo".

"f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren".

"g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las ordenes que reciba de sus superiores".

"h) Por incurrir, habitualmente, al trabajo en estado embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante".

"i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva".

"j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria".

Este artículo, es una protección al derecho de estabilidad en el empleo,

que da seguridad jurídica al trabajador, de que su situación no esta sometida al capricho o estado de ánimo de alguno de sus superiores.

## **CAPITULO II**

### **LOS ANTECEDENTES**

## CAPITULO II

### 2. Antecedentes.

Son los acontecimientos, hechos, leyes que precedieron de manera inmediata a la disertación sobre el tema que nos ocupa, sin los cuales no podríamos iniciar una discusión razonada, ya que constituyen el por que, y el fundamento básico del planteamiento de esta tesis.

La Revolución Mexicana de 1910 es el movimiento político social, con el cual empieza a gestarse la idea de un Derecho Social que habría de dar frutos a través de la creación de la Constitución de 1917.

El General Porfirio Díaz no supo retirarse a tiempo del poder, pese a la presión que se había ejercido con tal motivo a través de los medios de comunicación.

La situación del país era de adelanto en el aspecto material, pero el aspecto humano había sido descuidado por las autoridades, que permitieron que el hambre y la injusticia hicieran presa al grueso del pueblo, el campesino y el obrero.

En el ámbito laboral, el descontento de los trabajadores fue grande. Constantemente estallaron huelgas, que algunos autores consideran que llegaron al número de 250.

En este panorama, y partiendo del campo se inició la lucha armada que para algunos bandos tuvo carácter político, pero para otros desde su raíz constituyó un movimiento social.

De acuerdo con lo expresado por el Maestro Jorge Carpizo<sup>87</sup> "La Revolución Mexicana de 1910, o de 1913, es mal llamada revolución, pues no implicó un cambio fundamental, de esencia, en las estructuras económicas. Es un movimiento que en 1910 tuvo una finalidad política doble: derrocar al dictador y llevar a la Constitución el principio de la no - reelección. Este movimiento político se convirtió en social en 1913 (decimos 1913, por dar una fecha aproximada, pues el movimiento de Carranza al principio también tuvo un carácter político). El movimiento político de 1910 es el antecedente inmediato del movimiento social, y es un movimiento efectuado por el pueblo; la idea de las reformas sociales nació del pueblo y no de quienes conducían el movimiento...".

Continúa Carpizo<sup>88</sup>: "La situación del trabajador, algo mejor que la del campesino, fue agobiante: salario reducido, jornadas de trabajo que muchas veces empezaban de las siete de la mañana a las ocho de la noche. Otras veces trabajaban hasta quince y dieciséis horas, se dio el caso de niños de cinco años que trabajaron. No existió el descanso dominical":

"Podemos concretar y decir que las causas de nuestro movimiento social fueron<sup>89</sup>".

---

87 CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, 7a. edición Ed. Porrúa, México, 1986. p. 17.

88 *Ibidem*, p. 27.

89 *Ibidem*, p. 28.

"1. El régimen de gobierno en el cual se vivió al margen de la Constitución".

"2. El rompimiento de ligas del poder con el pueblo que dio por resultado la deplorable situación del campesino y del obrero".

"3. La ocupación de los mejores trabajos por extranjeros".

"4. El Gobierno central donde la única voluntad fue la del presidente".

"5. La inseguridad jurídica en que se vivió donde el poderoso todo lo pudo y al menesteroso la ley le negó su protección".

"6. El uso de la fuerza tanto para reprimir huelgas, como para aniquilar a un pueblo o a un individuo".

"7. Haberse permitido una especie de esclavitud donde las deudas pasaban de padres a hijos, de generación en generación".

"8. Intransigencia política que representó en la negación rotunda a cambiar al vicepresidente para el período de 1910-1916".

El día 24 de Septiembre de 1913 Carranza pronunció en la Ciudad de Hermosillo, Sonora un bello discurso, del cual nos comenta el Maestro De Buen<sup>90</sup> que: "... en ese momento Carranza, con un lenguaje que le

90 DAVALOS, José (Coordinador). Cuestiones Laborales en Homenaje al Maestro Mozart Víctor Russomano, "El Ciento Veintitres". Néstor de Buen. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1988. p. 253 y 255.

era ajeno, agregaría algo inesperado: Pero sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases. Queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas tendrán que imponerse en nuestras masas".

"Al menos Carranza era sincero, Su "queramos o no queramos...", diríamos que es un sentimiento espontáneo que tiene y toma voz, mediante su boca; aceptando que no esta del todo de acuerdo con esa lucha social, pero que la acepta porque es el deseo de las masas, el bien de la colectividad, por encima del bien individual.

Con posterioridad y previo al Congreso Constituyente, el 14 de Septiembre de 1916, Carranza dio a conocer el decreto que reformó algunos artículos del Plan de Guadalupe; según nos indica el Maestro Carpizo<sup>91</sup> este decreto en "los considerandos explicó que la Constitución de 1857, a pesar de la bondad de sus principios, no era la más adecuada para satisfacer las necesidades públicas; que en ella se corría el peligro de que el Ejecutivo absorbiera a los otros dos poderes, creando una nueva tiranía. Que el gobierno podría establecerse por las reformas expedidas por la primera jefatura, pero ello sería objeto de las más acérrimas críticas por parte de los enemigos del movimiento social; por esto, el camino indicado, le parece ser convocar a un Congreso Constituyente, a través del cual, la nación exprese su voluntad...".

---

91 *Ibidem.* p. 60.

Sobre la misma cuestión nos comenta el Maestro Dávalos<sup>92</sup> que: "Por Decretos de 14 y 19 de septiembre de 1916, Carranza convocó al pueblo para que eligiera representantes a un Congreso Constituyente que se avocaría a la tarea de modificar la Constitución. En la exposición de motivos se dijo que si bien la Constitución de 1857 fijó el procedimiento para la reforma (artículo 127), por medio de un órgano revisor de la Constitución, integrado por poderes constituidos, esa norma no podía ser obstáculo para que el pueblo, titular esencial y originario de la soberanía, según expresa el artículo 39 de la Constitución, ejerciera el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno".

## 2.1 El Constituyente de 1916 - 1917.

De acuerdo con el Maestro Carpizo<sup>93</sup> es "Difícil precisar cuándo nace la idea de crear una nueva Norma Fundamental, quién o quiénes son sus progenitores. Silva Herzog afirma que fue una sorpresa para la mayoría de la nación que don Venustiano Carranza convocara a un Congreso Constituyente":

Continúa más adelante Carpizo<sup>94</sup> relatándonos que: "... se expidió la convocatoria al Constituyente que establecía que la Asamblea se reuniría en la ciudad de Querétaro y quedaría instalada el primero de Diciembre de ese año (1916); en el artículo segundo se señalaba el día 22 de

---

92 DÁVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, Ed. Porrúa, México, 1988. p. 42.

93 *Ibidem.* p. 59.

94 *Ibidem.* p. 74.



octubre para la votación que el pueblo haría para nombrar diputados; se establecía que el mismo congreso calificaría las elecciones de sus miembros y resolvería cualquier duda sobre ellos;”.

La razón de convocar a un Congreso Constituyente, nos las da el Maestro Cantón Moller<sup>95</sup>, al repetir las palabras expresadas por el Ing. Félix Palavicini que enunció "... la Constitución de 1857 requería de innumerables reformas, que deberían someterse por el constituyente permanente a cada uno de los estados,..."

Es decir, que en principio la idea de Carranza fue reformar la Constitución de 1857, y no la de crear una nueva.

La junta inaugural del Congreso Constituyente se efectuó en el Gran Teatro Iturbide de la Ciudad de Querétaro, el primero de diciembre de 1916; en donde tras el discurso de apertura, Carranza presentó un proyecto de Constitución reformada.

Siguiendo al Maestro Carpizo<sup>96</sup> en su exposición relativa al tema, nos comenta que: "Don Venustiano Carranza leyó un discurso, y entregó el proyecto de constitución reformada...".

"En su discurso Carranza enumeró las principales reformas que proponía a la Constitución de 1857,..."

---

95 *Ibidem.* p. 28.

96 *Ibidem.* p. 74 y 76.

"Una vez nombrada la comisión de Constitución, Fernando Lizardi leyó el proyecto de constitución que proponía Don Venustiano Carranza".

"Dicho proyecto había sido redactado por José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas. Félix Palavicini y Alfonso Gravioto habían colaborado con los dos anteriores".

"Comparando el proyecto de Constitución que presentó Carranza... Con la Carta Magna que regía en aquellos días, es decir la Constitución de 1857 con sus sucesivas reformas, resulta que el proyecto era poco novedoso. En muchas ocasiones se limitó sólo a cambiar la redacción de los artículos, haciéndolos más explícitos, pero sin tocar el contenido de los mismos".

"De acuerdo con el Maestro Dávalos<sup>97</sup> según las crónicas de la época, el Proyecto de Constitución produjo una profunda decepción en la Asamblea, pues ninguna de las grandes reformas sociales quedó debidamente asegurada".

Con relación al artículo 5º del proyecto Carranza relativo al trabajo el Maestro Dávalos<sup>98</sup> nos indica: "La Comisión encargada de estudiar el artículo5º..., presentó,..., su dictamen que añadía al texto el principio de la jornada máxima de 8 horas, la prohibición del trabajo nocturno industrial de las mujeres y de los niños y el descanso hebdomadario. Se negó en cambio a incluir otros principios...referentes a: salario igual para trabajo igual sin distinción de sexo; derecho a la huelga; indemnización

---

97 *Ibidem.* p. 42.

98 *Ibidem.* p. 43

por accidentes y enfermedades de trabajo; y establecimiento de Juntas de Conciliación y Arbitraje para la solución de los conflictos suscitados entre el capital y el trabajo. Se argumentó que no era propio que principios de esta índole formaran parte de la sección de garantías individuales y se propuso que su estudio se llevara a cabo al discutirse las facultades del Congreso Federal".

Nos comenta Carpizo<sup>99</sup> que: "Según Gracidas, tres son las conclusiones que podemos deducir de los debates sobre el artículo 5º: 1) desilusión de los constituyentes sobre el proyecto de Carranza, principalmente por no tratarse el problema laboral, 2) esta actitud del Congreso hizo que Carranza diera instrucciones a sus personas allegadas, en el sentido de que comunicaran a la asamblea las leyes de trabajo redactadas por Macías y Rojas, 3) el retiro del dictamen por la comisión para que se formulara uno nuevo que contuviera las aspiraciones manifiestas en las discusiones".

Contra el dictamen del artículo 5º del Proyecto Carranza se inscribieron 14 oradores, de los cuales sólo mencionaremos algunas partes importantes de sus debates, las cuales nos parecieron interesantes y trascendentes en la formación del artículo 123 constitucional.

Siguiendo la exposición del autor Juárez Mejía<sup>100</sup> tenemos que al diputado Lizardi, que era el Secretario del Congreso no le gustó mucho que se señalara dentro del proyecto la expresión "la jornada máxima de

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>100</sup> JUAREZ MEJIA, Godofino. *El Congreso Constituyente de 1916-1917*. Ed. Secretaría de Capacitación Política del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. México, 1981. p. 81.

trabajo obligatorio no excederá de 8 horas", ya que decía que tal párrafo "le quedaba al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo", ya que sentía Lizardi que tal cosa estaba fuera de lugar, a lo que el diputado Jara, dijo:

"los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación posiblemente encuentran ridícula esta proposición, ¿cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo? ¿Cómo se va a señalar ahí que el individuo no debe trabajar más de 8 horas al día?

Eso, según ellos, es imposible; eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esa teoría, ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución, tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado como la llamaban los señores científicos, "un traje de luces para el pueblo mexicano", por que faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales, y allí concluyó todo. Después, ¿quién se encargará de reglamentar? Todos los gobiernos tienden a consolidarse y a mantener un estado de cosas y dejan a los innovadores que vengan a hacer tal o cual reforma. De allí ha venido que, no obstante la libertad que aparentemente se garantiza en nuestra Carta Magna, haya sido tan restringida; de allí ha venido que los hermosos capítulos que contiene la referida Carta Magna queden nada más como reliquias históricas; allí en ese libro la jornada máxima de 8 horas no es sencillamente un aditamento para significar que es bueno que sólo se trabaje ese número

de horas, es para garantizar la libertad de los individuos,... su vida,... sus energías, porque hasta ahora los obreros mexicanos no han sido más que carne de explotación. Dejémosle en libertad para que trabaje así ampliamente,... en la forma que lo conciba; los impugnadores de esta proposición quieren... dejarlo a merced de los explotadores,... de aquellos que quieren sacrificarlo en los talleres, en las fábricas, en las minas, durante, 12, 14 ó 16 horas diarias, sin dejarle tiempo para descansar,... ni para atender las mas imperiosas necesidades de su familia.... La libertad misma no puede estar garantizada si no está resuelto el problema económico... La miseria es la peor de las tiranías y si no queremos condenar a nuestros trabajadores a esa tiranía, debemos procurar emanciparlos, y para esto es necesario votar leyes eficaces aún cuando estas leyes, conforme al criterio de los tratadistas, no encajen perfectamente en una Constitución. ¿Quién ha hecho la Constitución? Un humano o humanos...; y nosotros siendo humanos, no podremos agregar algo al laconismo de esa Constitución, que parece que se pretende hacer siempre como telegrama, como si costase a mil francos cada palabra su transmisión; salgamos un poco de ese molde estrecho...; rompamos un poco con las viejas teorías de los tratadistas...".

Posteriormente el Diputado Obrero Victoria expresaría su inconformidad con el dictamen ya que consideraba que él mismo se quedaba corto en cuanto a sus propuestas pues consideraba que se deberfan "trazar las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse en materia de trabajo, entre otras, las siguientes: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanario, higienización de talleres, fábricas, minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación, de arbitraje,

prohibición del trabajo nocturno...", que en sí, con posterioridad se tomarían en cuenta para la redacción final de lo que es el artículo 123 Constitucional.

En otro momento, el Diputado Von Versen pidió a la Comisión no temer a lo que el Diputado Lizardi había dicho acerca del Santo Cristo, expresando: "porque si es preciso para garantizar las libertades del pueblo que ese Santo Cristo tenga polainas y una 30-30, ¡Bueno!".

Creo que diputados como Jara, Victoria y Von Versen son del tipo de los que nos hacen falta en la actualidad para mejorar situaciones como las que se expondrán en esta tesis.

Continuando con la exposición del autor Juárez Mejía, nos comenta que "el Diputado Manjarrez pensaba que la diferencia básica de la discusión no era tanto si el contenido laboral de la Constitución debería o no figurar en ella, sino el sitio en que debería estar dentro de la Carta Magna; señaló su acuerdo con Victoria y con todas las adiciones que se proponían, pero fue más profundo" al decir:

"...Creo que debe ser más explícita nuestra Carta Magna sobre este punto, y precisamente porque debe serlo, debemos dedicarle toda atención, y si se quiere, no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna y no opino como el Señor Lizardi, respecto a que esto será cuando se fijen las leyes reglamentarias... No, señores, a mí no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen los juriconsultos, a mí no

me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente al clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión".

Más adelante precisó: "no queramos que todo esté en el artículo 5º., es imposible,... es preciso pedirle a la Comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda un título".

Como muy bien apunta el autor Juárez Mejía: "Manjarrez había encontrado la forma de instrumentar los derechos sociales dentro de la Constitución, faltaba su redacción definitiva. Rouaix y "su grupo" vendrían a hacer el resto, para que la Primera Comisión de Puntos Constitucionales presentara el Proyecto definitivo de lo que sería el Título Sexto. Del Trabajo y de la Previsión Social, de un sólo artículo, el 123, y que, además, abrió el paso y facilitó la formulación del artículo 27".

Podemos concluir el presente inciso afirmando que así como los diputados Jara, Victoria y Von Verse tuvieron la valentía para defender los derechos de los trabajadores; el diputado Manjarrez tuvo la visión jurídica suficiente para llevarlos a la realidad en el texto legal a través de la pluma de Pastor Rouaix; ya que Manjarrez marcó la pauta a seguir y Rouaix siguió tal modelo enunciado.

## 2.2 El Artículo 123

En este inciso haremos una transcripción de lo que es actualmente el Artículo 123 Constitucional.

Aún cuando el Constituyente del 17, no había dividido tal artículo en dos apartados, no es intención de esta tesis hablar del numeral original, ni de sus reformas, por eso insertamos el precepto tal y como se encuentra en la actualidad, precisando en un posterior inciso las causas de creación del apartado B que son el porqué de su existencia.

El Título Sexto cuyo nombre es "Del trabajo y de la previsión social", es el que da el rubro del Artículo 123 Constitucional que a la letra dice<sup>101</sup>:

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 a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

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

---

<sup>101</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 98a. edición. Ed. Porrúa, México, 1993. p. 106,117.



- I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas;
- II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años;
- III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis, tendrán como jornada máxima la de seis horas;
- IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos;
- V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos;
- VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las

áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrán auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones;

- VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;
- VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento;
- IX. Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

- a) Una comisión nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores;
- b) La comisión nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales;
- c) La misma comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que lo justifiquen;
- d) La ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares;
- e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley;
- f) El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas;

- X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda;
- XI. Cuando por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos;
- XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes

del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar;

- XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación;

- XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determine. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;
- XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;
- XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera;
- XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los

patrones las huelgas y los paros;

- XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguista ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del gobierno;
- XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje;
- XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno;
- XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a

indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;

- XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. 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 mes 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;
- XXIII. Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldo devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros en los casos de concurso o de quiebra;



XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectuó por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia;

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación adonde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de la repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contratantes, aunque se expresen en el contrato:

- a) Las que estipulen una jornada inhumana, por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo;
- b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje;
- c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal;
- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos;
- e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados;
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa;
- g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o por despedirse de la obra;
- h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores;

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;
- XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados; y
- XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:
- a). Ramas industriales y servicios:
    1. Textil;
    2. Eléctrica;
    3. Cinematográfica;
    4. Hulera;
    5. Azucarera;
    6. Minera;
    7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismo,

así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;

8. De hidrocarburos;
  9. Petroquímica;
  10. Cementera;
  11. Calera;
  12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
  13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
  14. De celulosa y papel;
  15. De aceites y grasas vegetales;
  16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;
  17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
  18. Ferrocarrilera;
  19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
  20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio;
  21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco; y
  22. Servicios de banca y crédito;
- b). Empresas:

1. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;
2. Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y
3. Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

- B. Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:
  1. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será

de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

- II. Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;
- III. Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año;
- IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

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

- V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;
- VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

- VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El estado organizará escuelas de administración pública;
- VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;
- IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación 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 le otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

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

les consagra;

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

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte;
- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley;
- c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderfas 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 proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

- XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo 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;

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

por sus propias leyes.

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

- XIIIbis Las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.
- XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

### 2.3 La Ley Federal del trabajo de 1931.

Esta Ley surgió como consecuencia del rechazo de un proyecto de Portes Gil, por parte del Congreso de la Unión, particularmente en la Cámara de Diputados.

de Industria, Comercio y Trabajo" y fue convertido en iniciativa por el Presidente de la República, Ing. Pascual Ortíz Rubio, ...". Tal y como lo expresa el Maestro Dávalos<sup>103</sup>: "... se le dió el nombre de Ley Federal del Trabajo, el que después de un número importante de modificaciones, fue aprobado y promulgado el 18 de Agosto de 1931", y publicado el día 28 del mismo mes.

Al transcribir parte de la exposición de motivos Trueba Urbina<sup>104</sup> nos dice: "..., se ha venido haciendo cada vez más inaplazable la expedición de la Ley Federal del Trabajo. Cierto es que las relaciones entre obreros y patrones continúan gobernadas por las bases establecidas en el propio artículo 123, y por un conjunto de normas elaboradas por la costumbre en nuestros medios industriales, y por la jurisprudencia, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Pero estas reglas, un tanto imprecisas y algunas veces contradictorias, no pueden suplir indefinidamente a la ley. Es indispensable que, tanto trabajadores como empresarios, conozcan de manera inequívoca las normas que han de regir sus relaciones y esto solamente puede alcanzarse por medio de la ley que depura y sistematiza las reglas formadas inconscientemente por las fuerzas sociales que al lado del Estado trabajan en la elaboración del derecho".

Continúa el Maestro Trueba Urbina<sup>105</sup> con la exposición de motivos expresando:

---

103 DAVALOS, José, *op. cit.* p. 72.

104 TRUEBA URBINA, Alberto, *op. cit.* p. 169.

105 *Idem.*

"Cualesquiera que sean las desventajas que la norma escrita tenga en relación con las demás que rigen la actividad social, es indiscutible, como lo ha hecho notar un eminente jurista contemporáneo, que ella es la única que consigue la seguridad y la certeza de una situación para cada cual, y esa seguridad es en sí misma un inapreciable bien cultural".

Nos comenta el Maestro Briceño Ruíz<sup>106</sup> que: "Esta Ley recogió las definiciones de la época y la tendencia a considerar la relación patrón - trabajador como un contrato. El artículo 17 señalaba que "contrato individual de trabajo es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra, bajo su dirección y dependencia, un servicio personal mediante una retribución convenida". Si bien es cierto que las normas laborales se imponían a las partes, que no quedaba a su capricho la fijación de las condiciones fundamentales, también lo es que existía un respeto a la voluntad expresada: "El contrato de trabajo obliga a lo expresamente pactado y a las consecuencias que sean conformes a la buena fe, al uso o a la Ley" (art. 33)".

"Aun cuando en ningún caso serán renunciables las disposiciones de esta Ley que favorezcan a los trabajadores (art. 15), se concedía al derecho común la categoría de fuente formal de nuestra disciplina (art. 16), con lo que en muchos casos se pretendió invocar al Código Civil como supletorio de la Ley Federal del Trabajo".

Consideramos que esta ley, adoleció de ocupar conceptos confusos y equívocos como: los de dirección y dependencia de otro, en la relación

106 BRICEÑO RUIZ, Alberto. op. cit. p. 112.

de trabajo, ya que tal aseveración incorrecta la ocuparon algunos patrones explotadores, para considerar mañosamente que si alguno de sus trabajadores desarrollaba otro trabajo en el cual era mejor remunerado que en el que ellos eran patrones del mismo individuo, entonces no dependía económicamente de esa fuente de trabajo, y no les correspondía respetarle algún derecho nacido del ordenamiento laboral, puesto que según su interpretación - de los patrones - no existía la relación de trabajo, por no ser un trabajador quien les prestaba sus servicios, al no tener dependencia económica de ese patrón.

El criterio plasmado en el párrafo precedente es consecuencia de la interpretación errónea de una mente avariciosa, y explotadora que siempre busca un subterfugio para enriquecerse a costa de los más débiles.

También esta Ley, se equivocó al considerar al Derecho común como una fuente supletoria de las relaciones laborales; sin embargo consideramos que ello, fue consecuencia de que la tesis contractualista tenía sostenes sólidos en esos momentos.

Nos expone el Maestro Canton Moller<sup>107</sup> que: "La Ley tuvo una larga vida y podemos afirmar que cumplió con el objetivo de mantener la paz industrial y laboral en general, concilió con su aplicación muchos intereses encontrados en la vida de producción económica...".

"Podemos afirmar que la Ley Federal del Trabajo de 1931 tuvo una

107 CANTON MOLLER, Miguel. op. cit. p. 54

orientación proteccionista del trabajador, sin llegar afortunadamente al paternalismo; durante su vigencia sufrió..., varias reformas, pero siempre su orientación fue obrerista...".

#### 2.4 El Decreto del Presidente Abelardo L. Rodríguez.

Nos comenta el Maestro De la Cueva<sup>108</sup> que este Decreto surgió a consecuencia de que: "La burocracia... injusticia del sistema, por la falta de un mínimo de derechos por la prestación de su trabajo y porque cada vez que cambiaba el titular... se producía un cese colectivo o muy general. Las protestas y la intranquilidad de los trabajadores del estado", fueron cobrando fuerza para dar origen el 12 de Abril de 1934, mediante un Decreto, al Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil.

El acuerdo citado en el párrafo precedente según nos indica el Maestro Dávalos<sup>109</sup> surgió: "Ante el avance de conductas népoticas en la administración pública,...", este Acuerdo "... contenía normas a las que se sujetarían los funcionarios al momento de otorgar los nombramientos a los trabajadores, y algo muy importante, establecía que la separación de un trabajador sólo podría llevarse al cabo cuando existiera una causa justificada".

---

108 DE LA CUEVA, Mario, op. cit. p. 196.

109 DAVALOS, José, op. cit. p. 67.

"Por otra parte, el Acuerdo tuvo una efímera duración ya que se le atacó de inconstitucional; se argumentó que conforme a la fracción I del artículo 89 de la Constitución, debía ser una ley y no un acuerdo la que regulara las relaciones laborales...; coincidiendo con el cambio de Poder Ejecutivo, dejó de regir el 30 de noviembre de 1934".

Completando la exposición de este inciso insertamos una cita del Maestro Martínez Morales<sup>110</sup> que expresa: que este Acuerdo "... constituye el primer antecedente de nuestra actual legislación burocrática, no obstante que no se haya promulgado la ley a que se refiere tal acuerdo".

Nos menciona el Maestro Canton Moller <sup>111</sup> que eran "excluidos de dicho acuerdo, ... los altos empleados y los de confianza, así como los supernumerarios y los de contrato...".

El Maestro Fraga<sup>112</sup> expresa que: "En dicho acuerdo el Ejecutivo abdicaba de su facultad discrecional de remover a los empleados del Poder Ejecutivo y estatufía como seguridad de los propios funcionarios y empleados y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno con normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, señalando sus derechos, obligaciones y recompensas, y ningún funcionario o empleado podría ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que el

---

110 MARTINEZ MORALES, Rafael I, op. cit. p. 313.

111 CANTON MOLLER, Miguel, op. cit. p. 77.

112 FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 29. edición, Ed. Porrúa. México, 1990. p. 135.

propio acuerdo estableció”.

## 2.5 El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.

Siendo presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el General Lázaro Cárdenas, según nos comenta el Maestro Dávalos<sup>113</sup>, expresó: “La iniciativa del Ejecutivo sobre el Estatuto Jurídico de los trabajadores a su servicio, se motivó en la necesidad de poner a salvo a los servidores del Estado de las contingencias electorales, asegurándoles la estabilidad en sus cargos y sus ascensos, a base de eficiencia y honorabilidad, así como en la de garantizar sus derechos de asociación para la defensa de sus intereses, satisfaciendo así una vieja y justa aspiración de los empleados de Gobierno, recogida como compromiso durante mi gira electoral para la Presidencia”.

Continúa el Maestro Dávalos<sup>114</sup>, “Teniendo como antecedente principal un Proyecto de Ley del Servicio Civil, formulado por el Partido Nacional Revolucionario en 1935, ..., fue presentado al Senado de la República, como cámara de origen, el 27 de Noviembre de 1937, el Proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio...”.

Con relación a este Estatuto, nos dice el Maestro Canton Moller<sup>115</sup>, “..., la iniciativa presidencial fue discutida y hubo oposición de varios

---

113 DAVALOS, José. op. cit. p. 87.

114 Idem.

115 CANTON MOLLER, Miguel. op. cit. p. 79 y 81.



miembros, no solamente al reconocimiento al derecho de sindicación, sino muy especialmente al de huelga en contra del Estado”.

“Este Estatuto,...., creando los antecedentes y dando lugar a la jurisprudencia relativa, sirvió de muy buena base para poder elevar los derechos de la burocracia a nivel Constitucional, al crearse...”.

El ordenamiento en mención fue promulgado por el Presidente Lázaro Cárdenas, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de Diciembre de 1938.

## 2.6 El Estatuto de 1941.

Según nos comenta, Trueba Urbina<sup>116</sup>: “El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, sigue los mismos principios sociales del estatuto anterior, excepto en lo relativo a empleados de confianza, cuya nómina fue aumentada; sin embargo, se conserva la línea revolucionaria del anterior estatuto en cuanto a la protección, tutela y reivindicación de los trabajadores al servicio del Estado, y cuya efectividad dependerá de que en su lucha se identifiquen con la clase obrera”.

Con relación al mismo Estatuto, el Maestro Canton Moller<sup>117</sup> expresa:

---

116 TRUEBA URBINA, Alberto. op. cit. p. 176.

117 CANTON MOLLER, Miguel. op. cit. p. 81 y 82.

"..., pero podemos decir que en realidad se trató únicamente de una reforma al que estaba vigente".

"En efecto, el contenido general, la orientación política y social y el contenido jurídico.... era enteramente igual al de 1938, con la única salvedad de que se adicionaron nuevos cargos o empleos a los llamados "de confianza", es decir, para aquellos servidores públicos a los que en realidad no les es aplicable la protección del Estatuto, ya que pueden ser removidos libremente por los titulares".

Este Estatuto creado durante el gobierno del General Avila Camacho tuvo una vigencia aproximada de 22 años, para dar paso a una Ley Federal.

## 2.7 El apartado B del artículo 123 Constitucional.

En el inciso 2.2., incluimos el contenido del apartado B del artículo 123 constitucional, correspondiendo ahora solo determinar como fue la creación del mismo, y en que fecha se adicionó a nuestra Carta Magna.

El Maestro Dávalos<sup>118</sup> nos comenta que existía polémica para determinar si el artículo 123 era aplicable a los burócratas la cual, "... la resolvió la Suprema Corte en el sentido de que los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores

---

118 DAVALOS, José op. cit. p. 66.

consigno... ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que medían entre el poder público y los empleados que de él dependían".

Continúa Dávalos<sup>119</sup> "Las leyes del servicio civil no se expidieron; los trabajadores del servicio público desarrollaban sus labores en una completa inseguridad jurídica, sujetos siempre a los avatares de la vida política, puesto que, a cada cambio de funcionarios, aun de los de modesta categoría, eran cesados decenas, cientos o miles de empleados, a efecto de que fueran nombrados en aquellos puestos los amigos del nuevo titular".

En un sentido distinto al expresado por la Suprema Corte opinaba el Maestro Trueba Urbina<sup>120</sup> al comentar que:

"El originario artículo 123..., al referirse a los sujetos de derecho del trabajo, denominados empleados, comprendió dentro de este concepto tanto a los empleados particulares como a los empleados del Estado, incluyendo los de los Municipios, porque unos y otros son empleados públicos y constituyen el sector burocrático que forma parte de la clase obrera. La lucha política de los burócratas originó que el... Estatuto cardenista se elevara en lo esencial a la categoría de norma escrita en la Constitución,...".

---

119 Idem.

120 TRUEBA URBINA, Alberto. op. cit. p. 177.

Nosotros consideramos que la Suprema Corte aclaró en todo caso, que los trabajadores al servicio del Estado no se encontraban dentro del marco jurídico contemplado por el numeral 123 de la Suprema Ley del Estado Mexicano.

El apartado B, nació a raíz de una iniciativa presidencial, del Lic. Adolfo López Mateos, presentada el día 7 de Diciembre de 1959 al Senado de la República.

Al respecto nos comenta, el Maestro Canton Moller<sup>121</sup> que: "..., se pretendía incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. En los considerandos de la iniciativa se insiste en que los trabajadores al servicio del Estado no se encuentran en las mismas condiciones de los que prestan servicios a la iniciativa privada, ya que estos sirven para producir lucro, mientras que aquellos trabajan para Instituciones de Interés general y son colaboradores de la función pública, no obstante esa diferencia su trabajo también debe ser tutelado, por lo que se estimaba necesario incluir esos derechos dentro del artículo 123".

La publicación de la adición del apartado B del artículo 123 constitucional fue el día 5 de Diciembre de 1960 en el Diario Oficial de la Federación, tres años después el día 28 de Diciembre de 1963, se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

121 CANTON MOLLER, Miguel. op. cit. p. 82.

## 2.8 La Ley Federal del Trabajo de 1970.

Siguiendo la exposición del Maestro Dávalos<sup>122</sup>, expresamos:

"La vigente Ley del Trabajo tiene dos anteproyectos como antecedentes de su creación; uno de 1962...".

"Un segundo anteproyecto concluido en el año de 1968...".

"Después de emitir los sectores interesados sus observaciones en diciembre de 1968, el Ejecutivo presentó a la Cámara de Diputados, una iniciativa de nueva Ley Federal del Trabajo".

"Su aprobación fue publicada en el Diario Oficial del 1º de abril de 1970 y entro en vigor el 1º de Mayo del mismo año".

Con respecto al contenido de esta Ley, el Maestro Briceño Ruíz<sup>123</sup>, nos comenta:

"Con un criterio más adecuado a la esencia de nuestro derecho, dá prioridad a la relación y abandona el viejo criterio que suponía la existencia de un consentimiento sometido a los mandatos de la norma

---

122 DAVALOS, José. op. cit. p. 72.

123 BRICEÑO RUIZ, Alberto. op. cit. p. 113, y 114.

jurídica”.

“Si bien, como señala en la Exposición de motivos, se reconoce que la doctrina y la jurisprudencia discuten, desde hace varios años, cuál es la naturaleza de la relación que se establece entre un trabajador y un patrón para la prestación de los servicios... La teoría moderna ha llegado a la conclusión de que la relación de trabajo es una figura distinta del contrato, pues en tanto que en éste la relación tiene por objeto el intercambio de prestaciones, el derecho del trabajo se propone garantizar la vida y la salud del trabajador y asegurarle un nivel decoroso de vida, siendo suficiente para su aplicación el hecho de la prestación del servicio, cualquiera que sea el acto que le dé origen...”.

De la anterior exposición podemos decir que la Ley Federal del Trabajo de 1970, es la ley que comprende la doctrina vanguardista de la Relación de Trabajo, buscando proteger al trabajador de los abusos cometidos con la anterior ley, debido a la tesis civilista.

Esta Ley además vino a precisar el concepto de Subordinación, vínculo a través del cual se establece la relación patrón-Trabajador, abandonando los conceptos confusos y complejos de dependencia y dirección.

Para el Maestro Trueba Urbina<sup>124</sup>, “La nueva legislación laboral supero a la ley de 1931, pues establece prestaciones superiores a ésta, perfeccionando la técnica legislativa de la misma...”. Aun cuando es considerada esta Ley, por el autor citado, como proteccionista de la clase

124 TRUEBA URBINA, Alberto. op. cit. p. 191 y 195.

trabajadora, considera que aún no es reivindicatoria de la misma, ya que no autoriza a través de su derecho procesal que los trabajadores logren la socialización parcial de los bienes de la producción,...".

## 2.9 La Reforma Laboral de 1980.

Al respecto, únicamente diremos, haciendo mención a la exposición del Maestro Dávalos<sup>125</sup> que:

"Por iniciativa del Ejecutivo Federal presentada el 18 de diciembre de 1979, la Ley Federal del Trabajo tuvo importantes modificaciones..."

"Las reformas fueron publicadas en el Diario Oficial el 4 de enero de 1980. Entraron en vigor el 1º de mayo del mismo año. Desde entonces, el procedimiento laboral es un derecho social de clase".

"Así pues, imbuidas de ese espíritu social fueron plasmadas las reformas al procedimiento laboral, entre las que destacan los efectos del aviso del despido; la preeminencia de la conciliación como medio de resolución de los conflictos; la concentración del procedimiento; la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador; la carga de la prueba al patrón; las modificaciones en el procedimiento de huelga; y la participación inmediata de las autoridades en beneficio de la verdad y de los trabajadores".

---

125 DAVALOS, José. *op. cit.* p. 74.

## 2.10 La Reforma del artículo 115 Constitucional.

Basándonos en la exposición del Maestro Martínez Morales<sup>126</sup> expresamos que:

"El texto original del artículo 123 de la Constitución Federal suponía competencia de las legislaturas locales o estatales para legislar en materia laboral, respecto a los servidores de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios. Con motivo de la reforma a dicho artículo en 1929, destinaba a federalizar la materia del trabajo, la Carta Magna fue omisa con respecto a la burocracia de los estados y ayuntamientos".

"En reforma de marzo de 1987, el constituyente permanente pone punto final a la expresada polémica al establecer en el artículo 116 (fracc. V) y en el 115 (fracc. VIII. segundo párrafo), a quién compete legislar en materia local burocrática, es decir, a la legislatura de cada entidad federativa con base en el artículo 123 y disposiciones de él derivadas".

"Cierto es que algunas entidades federativas poseían desde hacía tiempo, una adecuada legislación protectora de los trabajadores burocráticos,..., pero por otro lado, había y aún subsisten, sistemas de regulación... de muy dudosa juridicidad y de menor justicia".

"En el campo de la seguridad social, existe un desfase, no favorable al

126 MARTINEZ MORALES, Rafael I. op. cit. p. 385, 386 y 387.



empleado local; ello, más por limitantes de carácter financiero que por una decisión tomada en ese sentido con fundamentos no monetarios. En ocasiones, existen organismos públicos locales para este rubro de seguridad social; entre otros caso, el gobierno estadual celebra convenios con entes federales para que éstos proporcionen a los servidores de aquel los servicios médicos y asistenciales que les corresponden (ISSSTE o IMSS).

"... las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales, con base en lo dispuesto en el artículo 123... y sus disposiciones reglamentarias".

"La Constitución política del estado y la correspondiente ley orgánica municipal incluyen reglas relativas a la designación, requisitos y las facultades de los ciudadanos titulares del ayuntamiento y sus órganos ejecutivos".

La reforma del artículo 115 Constitucional fue publicada en el Diario Oficial de 3 de febrero de 1983, al respecto de la cuestión laboral contenida en este artículo el Maestro Dávalos<sup>127</sup> nos comenta: "...por lo que respecta a la fracción IX, que es la relativa a la cuestión laboral, quedó como sigue:"

"Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución... Los Municipios

127 DAVALOS, José. op. cit. p. 452, 453

observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores..."

"... recientemente, por decreto... de 17 de Marzo de 1987, fue derogada la fracción IX del artículo 115 constitucional; sin embargo su contenido sigue vigente, ya que únicamente se le dió reacomodo en la fracción VIII del mismo precepto, por lo que hace a las relaciones laborales de los Municipios con sus trabajadores, y en el artículo 116, fracción V, tratándose del vínculo laboral de las Entidades Federativas con sus trabajadores".

"..., lo trascendente de la reforma es que a estos trabajadores se les dotó de un marco jurídico que constituye una garantía y desde el cual podrán hacer valer sus derechos".

Los autores Ramos Eusebio y Ana Rosa Tapia<sup>128</sup> nos expresan que:

"Por lo que toca a los Estados y los Municipios... es facultad de las legislaturas del Estado legislar para normar las relaciones entre éste, los municipios y sus trabajadores, y que en algunos Estados se les llama Ley del Servicio Civil del Estado en que va a tener aplicación que no es más que una copia del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional".

2.11 Los Convenios y Recomendaciones de la O.I.T. en materia de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado.

Siguiendo la exposición del Maestro Cabanellas<sup>129</sup> insertamos la siguiente

128 RAMOS Eusebio, Ana Rosa Tapia Ortega. op. cit. p. 32.

129 CABANELLAS, Guillermo. Introducción al Derecho Laboral. Vol. II, Ed. Bibliográfica Orsaba, Argentina, 1960. p. 372, 373.

cita:

"Por medio de la Conferencia de los Estados miembros que la integran, la Organización Internacional del Trabajo realiza su obra legislativa, en forma tal que las decisiones que adopta sin fuerza ejecutiva inicial, la tiene posteriormente por la ratificación que de los acuerdos logrados hacen los Estados componentes de aquélla. Dos clases de instrumentos adopta la Conferencia de la O.I.T. en sus pronunciamientos: a) convenciones; b) recomendaciones. Por los convenios se crean obligaciones, de tal forma que al ser ratificados se convierten en instrumentos internacionales obligatorios, en tanto que las recomendaciones tienen como finalidad solamente la de establecer un principio de orientación, fijan "pautas para orientar la acción nacional". Se ha diferenciado la convención de la recomendación estimando la primera como una "ley ya hecha", que se redacta y se somete a la consideración de los gobiernos que se limitan a ratificarla, en tanto que la recomendación es una manifestación de principios que luego cada país debe concretar en normas legales y reglamentarias si la acepta".

"Si es favorable el voto de los dos tercios de los delegados presentes en la conferencia, puede ésta adoptar convenciones o recomendaciones. La palabra convención se utiliza aquí como un acuerdo de voluntades para establecer normas con carácter de ley si los miembros de la Organización... las ratifican".

"Se recurre a las recomendaciones en aquellas materias que, a causa de su complejidad, o de las diferencias considerables existentes entre los Estados, se presentan difícilmente a la elaboración de una convención;

constituyen así un antecedente que tiende a facilitar precisamente la adopción de dicha convención. También sirven las recomendaciones para precisar la aplicación de una convención, en cuyo caso juega el papel del reglamento de administración con relación a la ley”.

Otra definición de Convenio y recomendación, nos la da el Maestro Barroso Figueroa<sup>130</sup>, al expresar que:

“Los Convenios son instrumentos creados para obligar jurídicamente a los países que los suscriben; es decir, son generadores de obligaciones bien definidas, a cuyo cumplimiento quedan afectos los Estados miembros por el hecho de la ratificación...”.

“A diferencia de los convenios, las recomendaciones no hacen surgir para los estados miembros, la obligación de incorporar a su legislación y práctica nacionales los principios rectores contenidos en ellas...”.

Con relación a convenios o recomendaciones de la O.I.T. en materia de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, podemos decir que a la fecha no existe uno sólo que trate sobre el tema específico, aunque sí están vigentes un convenio y dos recomendaciones relativas a las personas empleadas por la administración pública, los cuales son:

1) Convenio 151, Sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública.

130 BARROSO FIGUEROA, José. Derecho Internacional del Trabajo. Ed. Porrúa. México, 1987. p. 23.

Este convenio fue adoptado, con fecha 27 de junio de mil novecientos setenta y ocho, y puede ser citado como el "Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978".

Dicho documento en su artículo 1º párrafo segundo expresa:

"2. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial".

Interpretando el párrafo precedente el Convenio 151 de la O.I.T., deja libertad a los Estados-miembros, para que de acuerdo a su legislación y prácticas nacionales determinen si les es aplicable o no el convenio citado, a lo que nosotros podríamos considerar trabajadores de confianza.

2) Recomendación 158, sobre la Administración del Trabajo: Cometido, Funciones y Organización, adoptada con fecha veintiséis de junio de mil novecientos setenta y ocho, y que puede ser citada como la "Recomendación sobre la Administración del trabajo, 1978".

En realidad trata de la creación de todo el sistema de administración del trabajo que debe existir en un Estado, detallando su cometido, funciones,

organización e inclusive obligaciones.

3) Recomendación 159, Sobre los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública, adoptada con fecha veintisiete de junio de mil novecientos setenta y ocho, y que puede ser citada como la "Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978".

Esta recomendación, sólo viene a completar al convenio 151.

Como podemos observar ni aún en el ámbito internacional se ha podido ayudar a los trabajadores de confianza, que si bien es cierto que tienen funciones especiales y poder de decisión, también son humanos, se cansan, y reúnen las características que cualquier otro trabajador tiene.

**CAPITULO III**  
**LOS FUNDAMENTOS LEGALES**

### **CAPITULO III**

#### **3. Fundamentos Legales**

Son los sostenes jurídicos en los que tiene su base determinada cuestión regulada por la ley.

Constituyen el principio que hace surgir a la vida jurídica determinada situación, regulándola mediante preceptos legales que la encuadran dentro de un marco que constituye su ámbito de aplicación.

En esta tesis la situación se encuentra constituida por los trabajadores de confianza al Servicio del Estado, en su relación jurídico-laboral; la cual es regulada por diversos ordenamientos legales.

#### **3.1 Leyes que rigen las Relaciones Laborales en la Administración Pública.**

En realidad son dos las leyes que rigen las relaciones laborales en el ámbito burocrático, y estas son:

- A) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
  
- B) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.



### 3.2 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Parfraseando la exposición del Maestro Fraga<sup>131</sup> diremos:

"Con fecha 28 de diciembre de 1963, fue publicado en el Diario Oficial, la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo ..., que desde aquella fecha sustituye al Estatuto regulando el régimen de la función pública y que sólo ha sufrido pequeñas reformas".

"... establece una división de los empleados públicos en dos categorías: la de empleados de confianza..., y los cuales por no estar sometidos al régimen de esta ley, pueden ser nombrados o removidos libremente, y la de empleados de base..."

El Maestro Cantón Moller<sup>132</sup> opina sobre esta Ley que: "Si bien ésta... superaba en algo la parte técnica de su redacción, la verdad es que era poca la diferencia con el Estatuto que había estado vigente, en lo relativo a protecciones y prestaciones para los servidores públicos".

"Cabe hacer el comentario de que en forma muy clara se esta eliminado de la relación laboral a los trabajadores de confianza, ya que es únicamente con los trabajadores "de base" que se entiende establecida..."

---

131 FRAGA, Gabino. *op. cit.* p. 137.

132 CANTON MOLLER, Miguel. *op. cit.* P. 87 Y 88.

Esta Ley, en palabras de Mario De la Cueva<sup>133</sup>, " en el artículo segundo... consigna expresamente la teoría de la relación jurídica de trabajo", relación que en el ámbito burocrático vive desde el año de 1960 en la Constitución, al crearse el apartado B del artículo 123.

Sobre la naturaleza de esta Ley, nos comenta el maestro Trueba Urbina<sup>134</sup> que: "... sigue los lineamientos del primer estatuto mejorándolo en su técnica legislativa; sin embargo, no se protegen debidamente los derechos de la burocracia y la ejecución de los laudos es ineficaz pues las multas a los Titulares y la carabina de Ambrosio es lo mismo".

La opinión del autor Mora Rocha<sup>135</sup> sobre esta ley es que: "... si bien es cierto que la nueva Ley seguía la línea y principios marcados en el Estatuto que le había precedido, también lo es que reconoce nuevos derechos en favor del servidor público, se le reconoce como trabajador y el derecho a indemnización, infiriéndose...".

Esta Ley en su artículo 2º. nos dice<sup>136</sup>: "Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio...".

De la transcripción anterior debemos aclarar que la relación jurídica de trabajo, en la cual una de las partes es el trabajador, no se puede llevar a

---

133 DE LA CUEVA, Mario. op. cit. p. 197.

134 TRUEBA URBINA, Alberto. op. cit. p. 189.

135 MORA ROCHA, J. Manuel. op. cit. p. 15.

136 TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge Trueba Barrera op. cit. p. 20.

cabo con el titular en sí, sino que en todo caso se debe hablar de que esta relación se da entre el trabajador y el Estado-patrón, el titular de la dependencia viene a representar a ese Estado, y no actúa en su persona, de tal manera que el cambio de titular no importa, pues la relación jurídica de trabajo sigue existiendo.

Para nosotros esta Ley, es la única de carácter laboral que rige en el ámbito burocrático, sin embargo, la ley que en el siguiente inciso comentaremos a pesar de ser una ley con características administrativas, consideramos que muchas veces tiene consecuencias laborales, al tomar atribuciones que quebrantan al Derecho del Trabajo.

### 3.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Siguiendo la exposición del Maestro Martínez Morales<sup>137</sup> diremos que:

"Responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia. Conforme a esta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes".

"En virtud de los enormes recursos económicos que han poseído las sociedades políticas de todos los tiempos, así como por el poder con que han contado, ha existido una tendencia en algunos servidores públicos de cualquier época a utilizar en su beneficio particular, esos recursos y ese poder".

---

137 MARTINEZ MORALES, Rafael I. op. cit. p. 389.

"El Constituyente de 1916-1917 dedica el título cuarto de la Carta Magna a "las responsabilidades de los funcionarios públicos". En 1940, se emite la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Departamento y Territorios Federales, la cual es abrogada por una ley, publicada en diciembre de 1979, la que a su vez, es suplida por la de 1982, actualmente en vigencia".

Con respecto a esta Ley, nos comenta el Maestro Serra Rojas<sup>138</sup> que:

"Una profunda transformación se ha operado en nuestro orden jurídico al aprobarse y publicarse el "Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114, así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4ª., 74 fracción V, fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982".

"Cuatro son los aspectos básicos de esta reforma, de acuerdo con la doctrina: la caracterización del servidor público para efectos de responsabilidad; el juicio político; la responsabilidad administrativa, los procedimientos en materia de responsabilidad, y la creación de los órganos encargados de aplicar dicha normatividad".

"Tal como lo recomienda el artículo 109 de la Constitución el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

138 SERRA ROJAS, Andrés. op. cit. p. 477, 478.

Públicos", que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982".

El artículo 108 Constitucional nos indica quiénes son servidores públicos mencionando entre ellos, a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y , en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quiénes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Como ya anotamos con anterioridad, esta Ley es aplicable a cualquier servidor público que desempeñe sus labores en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, y aún cuando es una ley de carácter administrativo, ocurre en ocasiones que los órganos ejecutores de la misma al aplicarla, la incluyen en el ámbito laboral de facto, al crear consecuencias de tal carácter.

### 3.4 La Jurisprudencia.

Siguiendo la exposición del Maestro Gómez Lara<sup>139</sup>, que con respecto a esta fuente formal hace, insertamos la siguiente cita:

"La jurisprudencia es en términos generales una reiteración de los criterios judiciales. Entiéndase por jurisprudencia, no la ciencia del

---

139 GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. 8a. Edición Ed. Harla. México, 1990.p. 101.

derecho, que es otra de las acepciones del vocablo, sino lo que en otros países se conoce como precedentes judiciales. En nuestro sistema jurídico, las resoluciones de ciertos tribunales, constituyen jurisprudencia, siempre y cuando el criterio sostenido se reitera en cinco resoluciones, no interrumpidas por otra en contrario, y que además hayan sido aprobadas por ciertos márgenes de mayoría de los tribunales de composición colegiada que crean la jurisprudencia".

A continuación insertamos algunas tesis jurisprudenciales, que con relación a la exposición, nos parecen interesantes:

**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 presten 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 registrarán 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 desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio Apartado "B", y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados 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 respecto 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 de 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.

**Sexta Época, Quinta Parte:**

Vol. CVII, Pág. 29 A.D. 3208/65. Carlos Barrera Ruiz. 5 votos.

**Séptima Época, Quinta Parte:**

Vol. 121-126, Pág. 90. A.D. 3295/78. Antonio Cervantes Huerta y otro. 5 votos.

Vol. 121-126, Pág. 90. A.D. 784/78. Sergio Antonio Domínguez Espinoza. 5 votos.

Vol. 121-126, Pág. 90. A.D. 4893/78. Ismael Matus Martínez. 5 votos.

Vol. 121-126, Pág. 90. A.D. 6130/77. Antonio Cabrera Macías. Unanimidad de 4 votos.

Esta tesis apareció publicada, con el NUMERO 315, en el Apéndice 1917-1985, QUINTA PARTE, Pág. 284.

Instancia : Cuarta Sala  
Fuente : Apéndice 1985



Parte : V  
Tesis : 316  
Página : 286

**RUBRO:** 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.

**TEXTO:** El tribunal federal de conciliación y arbitraje no incurra en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la constitución, apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

**PRECEDENTES:**

Séptima Época.

Quinta Parte:

Vol. 121-126, Pág. 92 Amparo Directo 3635/78 Manuel Vázquez Villaseñor. 14 de Marzo de 1979. 5 votos.

Ponente: Alfonso López Aparicio.

Vol. 139-144, Pág. 54 Amparo Directo 1485/80 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Los

**Trabajadoras Al Servicio del Estado, 23 de Julio de 1980. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Julio Sánchez Vargas.**

**Voie. 145-150, Pág. 65 Amparo Directo 6624/80 Secretario de La Reforma Agraria, 27 de Abril de 1981, 5 votos. Ponente: Ms. Cristina Salmorán de Tamayo.**

**Voie. 169-174, Pág. 46 Amparo Directo 7306/82 Jaime Moreno Ayala, 13 de Abril de 1983. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Ms. Cristina Salmorán de Tamayo.**

**Voie. 175-180, Pág. 44 Amparo Directo 1626/82 Secretario de La Reforma Agraria, 3 de Agosto de 1983, 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio.**

**Instancia : Cuarta Sala**  
**Fuente : Semanario Judicial de la Federación**  
**Epoca : 7A**  
**Volumen : 54**  
**Página : 33**

**RUBRO: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, CESE DE LOS, SIN RESPONSABILIDAD PARA EL ESTADO.**

**TEXTO: Si la plaza que tenía el trabajador era de confianza por estar incluida en la fracción II del artículo 5to., de la ley federal de los trabajadores al servicio del estado, puede ser cesado sin responsabilidad para este, pues los trabajadores de confianza se encuentran al margen de**

las prerrogativas que concede dicha ley a sus servidores públicos.

**PRECEDENTES:**

Amparo Directo 4375/72 Francisco Eparza Villalobos. 4 de Junio de 1973 5 votos. Ponente: Esquerdo Guerrero López.

Instancia : Cuarta Sala  
 Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
 Epoca : 7A  
 Volumen : 145-150  
 Página : 64

**RUBRO: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, CALIDAD DE LOS.**

**TEXTO:** 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 encuentre prevista en dicho ordenamiento disposición directa o exista alguna; 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 5to. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no existe fundamento para aplicar otro criterio, por no existir ni omisión ni laguna en dicha ley al respecto.

**PRECEDENTES:**

Amparo Directo 5391/79. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 26 de enero de 1981. 5 votos. Ponente:

María Cristina Salmorán de Tamayo sostiene la misma tesis:

Amparo Directo 4407/80. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. 8 de marzo de 1981. 5 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Informe de 1987, cuarta sala, pág. 11.

Amparo Directo 14531/81. Antonio Preciado Valvaneda. 5 votos.

Amparo Directo 142/83. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. 5 votos.

Amparo Directo 5582/86. Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur, S.N.C. Unanimidad de 4 votos.

Amparo Directo 2525/86. Carlos Humberto Villarreal. 5 votos.

Séptima Época:

Vol. 181-186, quinta parte, pág. 46 y 63.

Instancia : Cuarta Sala  
 Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
 Época : 7A  
 Volumen : 157-162  
 Página : 59

RUBRO: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE  
 CONFIANZA, REINSTALACION POR DESPIDO INJUSTIFICADO  
 INOPERANTE DE LOS.

TEXTO: Tratándose de un Jefe de Departamento de una  
 Secretaría de Estado, si es dado de baja por haber incurrido, en concepto  
 de titular, en graves irregularidades durante el desempeño de sus  
 labores, las cuales determinaron su consignación, formal prisión y  
 proceso penal, resulta que, independientemente que se dicte sentencia

absolutoria en el proceso penal y la exhiba el trabajador como prueba de su parte, debe decirse que, en todo caso, el titular demandado estaba facultado para decretar su baja, en virtud de tratarse de una plaza de confianza, en términos de lo prescrito por los artículos 5 y 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

**PRECEDENTES:**

Amparo Directo 4179/81 Jefe del Departamento del Distrito Federal, 11 de enero de 1982 5 votos. Ponente:

David Franco Rodríguez.

Séptima época: volúmenes 121-126, quinta parte, pág. 92.

Instancia : Cuarta Sala  
 Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
 Epoca : 6A  
 Volumen : LXXX  
 Página : 40

**RUBRO:** TRABAJADORES DE CONFIANZA, DEBE PROBARSE LA CALIDAD DE.

**TEXTO:** Para que pueda surtir efectos la excepción que se hace descansar en lo dispuesto por la parte final del artículo 86 de la Ley Federal del Trabajo, es decir, que determinado contrato colectivo de trabajo no es aplicable a un trabajador, por ser de confianza, es menester que el patrón acredite la existencia de la cláusula contractual que excluye a los trabajadores de esta clase de la contratación colectiva.

**PRECEDENTES:**

**Amparo Directo 1676/63. Bernardo González Cortines. 17 de Febrero de 1964. 5 votos. Ponente: Adalberto**

**Pedilla Ascencio.**

**Véase:**

**Volumen Ix, Quinta Parte, Pág. 13. Amparo Directo 5649/57. Eduardo Gaytán. 7 de Marzo de 1958. 5 votos.**

**Ponente: Arturo Martínez Adame.**

**Instancia : Cuarta Sala**  
**Fuente : Semanario Judicial de la Federación**  
**Epoca : 6A**  
**Volumen : XLIX**  
**Página : 37**

**RUBRO: EMPLEADOS DE CONFIANZA Y DE BASE.  
 INAMOVILIDAD.**

**TEXTO: El derecho a la inamovilidad se encuentra establecido por el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión únicamente para los trabajadores de base, según lo dispone el párrafo final de su artículo 4to., estando excluidos de la aplicación de las normas estatuarías los empleados catalogados como de confianza según lo confirma expresamente su artículo 5to.**

**PRECEDENTES:**

**Amparo Directo 6849/60. Federico Ramírez Baños. 20 de Julio de 1961. 5 votos. Ponente: Ma. Cristina**

**Salmorán de Tamayo.**

**Instancia** : Cuarta Sala  
**Fuente** : Semanario Judicial de la Federación  
**Epoca** : 6A  
**Volumen** : CXI  
**Página** : 52

**RUBRO:** TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE  
CONFIANZA BAJA DE LOS.

**TEXTO:** Cuando existe constancia de que el nombramiento otorgado a un trabajador forma parte de la planta de personal que, conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tiene la calidad de confianza, así como que el propio demandante admite que tuvo conocimiento de los términos de ese nombramiento, es correcto que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje absuelva a la dependencia del estado que lo dio de baja.

**PRECEDENTES:**

Amparo Directo 1265/66. Alberto Cajigas Languer. 7 de Septiembre de 1966. 5 votos. Ponente: Alfonso Guzmán Neyra.

**Instancia** : Cuarta Sala  
**Fuente** : Semanario Judicial de la Federación  
**Epoca** : 6A  
**Volumen** : LXXXIX  
**Página** : 30

**RUBRO:** TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA. CARGA DE LA PRUEBA DE LA ANALOGIA DE FUNCIONES.

**TEXTO:** El artículo 4o. del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que serán de confianza los trabajadores cuyas funciones sean análogas a las de los funcionarios y empleados que en él se enumera, pero es indudable que en esos casos el Titular de una dependencia burocrática debe probar, dentro del procedimiento laboral, esa analogía de funciones.

**PRECEDENTES:**

**VOL. LXXXIX, Pág. 30**

Amparo Directo 4699/61.- C. Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.- 16 de noviembre de 1964.- 6 votos.- Ponente: Manuel Yáñez Ruiz.

**Instancia** : Cuarta Sala  
**Fuente** : Semanario Judicial de la Federación  
**Epoca** : 5A  
**Tomo** : LXXXV  
**Página** : 1232

**RUBRO:** EMPLEADOS DE CONFIANZA, CUANDO NO LO SON LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

**TEXTO:** No puede decirse que un empleo sea de confianza, solo porque quien lo desempeña sea comisionado para auxiliar en



determinadas funciones que corresponden a empleados de confianza, pues ello equivaldría a hacer inútil la clasificación que establece el estatuto jurídico en su artículo 4to., y pondría a los servidores públicos a merced del titular que les encomendara tales funciones, con el resultado de privarlos de los beneficios que fija el repetido estatuto. Nota: el estatuto jurídico fue derogado, vigente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

#### **PRECEDENTES:**

Secretaría de Hacienda y crédito Público. Pág. 1232

Tomo LXXXV. 17 de Agosto de 1945. 3 votos.

Tomo LXXXIII, P. 1109

Tomo LXXVII, P. 6767

Tomo LXXVII, P. 6200

**Instancia** : Cuarta Sala  
**Fuente** : Informe 1987  
**Parte** : II  
**Página** : 56

**RUBRO:** TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. BASE LEGAL PARA DETERMINAR LA NATURALEZA DE SU NOMBRAMIENTO.

**TEXTO:** Cuando el nombramiento ostentado por un trabajador al servicio del estado no se encuentra dentro de la clasificación contenida en el artículo 5to. de la Ley Burocrática y el titular demandado se

excepcione argumentando que se trata de un empleado de confianza, para estar en condiciones de determinar la naturaleza del empleo, deberá precisarse la disposición legal que creó dicho cargo; de lo contrario, no existirá base jurídica para considerar que el nombramiento en cuestión tiene el carácter alegado por el demandado.

#### **PRECEDENTES:**

Amparo Directo 2525/86. Carlos Humberto Villarreal. 19 de Octubre de 1987. 6 votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Jorge Fermín Rivera Quintana.

A continuación parafraseamos dos tesis jurisprudenciales, que con relación al motivo de esta exposición consideramos interesantes:

**TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE.** La contradicción entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (Compilación de 1985, Quinta Parte), intitulada "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" y la tesis de la Segunda Sala (Compilación de 1985, Tercera Parte, página 739), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE

**CESES DICTADOS CONTRA LOS",** debe resolverse en favor de la primera, fundamentalmente, porque la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, erige al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano competente para dirimir todas las controversias que se susciten entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Departamento del Distrito Federal, por una parte, y sus servidores por otra. De conformidad con la fracción XIII se exceptúan de esta regla general los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior, que se rigen por sus propias leyes y, de acuerdo con el último párrafo de la fracción XII, se exceptúan también los servidores del Poder Judicial Federal, cuyos conflictos son resueltos por este alto Tribunal. No estando comprendidos los servidores de confianza en ninguna de estas excepciones, deben considerarse regidos por la norma general, sin que sea obstáculo para esta conclusión que dichos trabajadores carezcan de acción para demandar su reinstalación, pues una cosa es la competencia del aludido órgano jurisdiccional y otra los derechos que el apartado B les otorga. En efecto, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, de conformidad con la fracción XIV, sólo tienen derecho a las medidas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social, pero no gozan de los otros derechos que tienen los trabajadores de base como el de la inamovilidad en el empleo. De ahí que puede suceder que en caso de inconformidad del empleado de confianza con el cese, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declare competente, aunque resulte desestimada su demanda porque carezca de acción. Por tales razones y porque el cese de esta clase de servidores no es un acto de autoridad, toda vez que la relación que los une con el Estado se equipara a la

laboral, la vía impugnativa no es el amparo, sino el juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esta opinión se confirma porque resultaría incongruente sostener que cuando se reclaman derechos salariales o de seguridad social de los trabajadores de confianza, sea competente este órgano jurisdiccional por considerarse laboral la relación y al Estado como patrón, pero cuando dichos trabajadores se inconformaran con el cese, dicha relación perdería su carácter laboral y el cese se convertiría en un acto de autoridad, por lo que tuviera que impugnarse en la vía de amparo.

Contradicción de Tesis 8/88.- Entre las sustentadas por la Segunda y la Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- 17 de octubre de 1989. Mayoría de doce votos de los señores ministros: Alba Leyva, Azuela Góitron, Rocha Díaz, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Adato Green, Martínez Delgado, Carpizo Mac Gregor, García Vázquez, Díaz Romero y Schmill Ordóñez; en contra del voto de : De Silva Nava, Magaña Cárdenas, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Chapital Gutiérrez y Presidente: Del Río Rodríguez, quienes lo emitieron en favor de la tesis sustentada por la Segunda Sala.- Se encargó el engrosé a Juan Díaz Romero.- Ponente: Carlos De Silva Nava.- Secretario: Jesús Antonio Nazar Sevilla.

Tesis de Jurisprudencia número 9/90, aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada celebrada el martes dieciocho de septiembre de 1990.- Unanimidad de 19 votos de los señores ministros: Presidente: Carlos Del Río Rodríguez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, Salvador Rocha Díaz, Samuel Alba Leyva, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, José

Martínez Delgado, Clementina Gil de Laster, Atanasio González Martínez, José Manuel Villegorido Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Juan Díaz Romero y Ulises Schmitt Ordóñez.-  
Ausentes: Mariano Azuela Gutiérrez y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.

**TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU CESE NO ES ACTO DE AUTORIDAD, POR LO QUE EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE.-** Entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (Compilación de 1985, Quinta Parte), intitulada "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" y la tesis de la Segunda Sala (Compilación de 1985, Tercera Parte, página 739), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS", subyace una contradicción trascendente sobre la naturaleza jurídica del cese de un empleado de confianza al servicio del Estado, pues mientras la Segunda Sala sostiene que el cese constituye un acto de autoridad contra el cual procede el juicio de amparo, la Cuarta Sala niega que sea acto de autoridad y sostiene que es un acto que termina una relación equiparable a la laboral, lo que impide acudir al amparo en su contra. La contradicción debe resolverse en favor de este último criterio en virtud de que, en el apartado B del artículo 123 constitucional, donde se sientan las bases que rigen las relaciones

entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, por una parte, y sus trabajadores, por la otra, se consigna un régimen protector de los empleados públicos en términos semejantes a los establecidos en el apartado A para los obreros en general. En particular destacan las disposiciones contenidas en las fracciones IX y XII de dicho apartado B, pormenorizadas por los artículos 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de las que se infiere que la relación entre el Estado y sus servidores se equipara a una relación laboral.

Las disposiciones mencionadas colocan al Estado en una posición jurídica similar a la de un patrón, puesto que se instituye un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Instancia ante la cual, por determinadas causales de baja, tiene que acudir el titular de la dependencia de la administración a demandar el cese; resulta también significativo observar que los servidores cesados por otras causas tienen el derecho de reclamar ante el mencionado tribunal lo injustificado de la separación y optar por la acción de reinstalación o por la de indemnización, circunstancia que demuestra que en dicha relación el Estado no actúa con el Imperio de su soberanía, característica distintiva de los actos de autoridad, sino como si fuera patrón. Cabe señalar que de esta equiparación se encuentran excluidos los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior que, de conformidad con la fracción XIII del aludido apartado, se rigen por sus propias leyes, sin que dicha exclusión alcance a los

**empleados de confianza, cuya relación, como la de la generalidad de los trabajadores al servicio del Estado, es análoga a la laboral, con independencia de los derechos que como servidores públicos les otorgue la Constitución.**

Contradicción de Tesis 6/88.- Entre las sustentadas por la Segunda y la Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- 17 de octubre de 1988.- Mayoría de doce votos de los señores ministros: Alba Layva, Azuela Gutiérrez, Rocha Díaz, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Adato Green, Martínez Delgado, Carpizo Mac Gregor, García Vázquez, Díaz Romero y Schmill Ordóñez; en contra del voto de: De Silva Nava, Magaña Cárdenas, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Chapital Gutiérrez y Presidente Del Río Rodríguez, quienes lo emitieron en favor de la tesis sustentada por la Segunda Sala.- Se encargó del engrose Juan Díaz Romero.- Ponente: Carlos de Silva Nava.- Secretario: Jesús Antonio Nazer Sevilla.

Tesis de Jurisprudencia número 10/90, aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada celebrada el martes dieciocho de septiembre de 1990.- Unanilidad de 19 votos de los señores ministros: Presidente Carlos del Río Rodríguez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, Salvador Rocha Díaz, Samuel Alba Layva, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, José Martínez Delgado, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Juan Díaz Romero y Ulises Schmill Ordóñez.- Ausentes: Mariano Azuela Gutiérrez y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.

Como podemos notar, en general, tanto la ley como la jurisprudencia son poco protectoras de la situación jurídica de los trabajadores de confianza; esto deja claro el panorama sobre el que tendremos que analizar la situación jurídico-laboral de los trabajadores de confianza en el capítulo siguiente.

### 3.5 El Servicio Civil de Carrera.

Sobre este punto, el Maestro Cantón Moller<sup>140</sup> nos comenta:

"... durante el Gobierno del Presidente De la Madrid, se ha venido hablando de la instauración del Servicio Civil de Carrera".

"..., tal como se ha planteado parecería beneficiar a los trabajadores, pero deberá examinarse con cuidado, pues ello podría llevar a sacar las relaciones de éstos del Derecho del Trabajo para regresarlos al Derecho Administrativo".

"Ya existe algún antecedente de esta posibilidad con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos...".

"Pretender sacarlos de ese nivel para llevarlos al Derecho Administrativo

---

140 CANTON MOLLER, Miguel. op. cit. p. 283, 284.



es lo que pretende la Ley de Responsabilidades, ya que partiendo de la idea administrativa de que la Administración puede ejercer el poder disciplinario y castigar al responsable sin cumplir los requisitos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es violar sus derechos; señalar que las inconformidades con esos actos disciplinarios se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación es desconocer indebidamente la existencia de una autoridad creada por la misma Constitución y por la Ley Reglamentaria; El Tribunal Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado".

"Si el Servicio Civil de Carrera llevara a una situación similar, en lugar de beneficiar al trabajador lo estaría perjudicando".

Después de expresar lo anteriormente descrito, el Maestro Cantón Moller realiza un análisis de lo que se dice ha de ser el Servicio Civil de Carrera, y el cual sintetizamos en el siguiente párrafo.

Se divide en tres etapas, que a saber son:

El Pre-empleo, Empleo y Posempleo

A) El Pre-empleo: Consiste en que el órgano representante del Estado,

Cree bolsas de trabajo a las cuales los aspirantes lleguen a inscribirse, recabando este órgano datos de éstos, características y preparación; también sería atribución de esta entidad pública la capacitación y adiestramiento de los aspirantes que tengan el perfil adecuado para determinado puesto.

**B) El Empleo.-** Consiste en una preparación constante del trabajador, a efecto de que pueda ocupar puestos de nivel superior, con la adecuada capacitación ; asimismo buscar hacer funcionar debidamente los escalafones que las menos de las veces han dado buenos resultados.

Se busca en esta etapa, que mediante criterios técnicos, se promocióne a los trabajadores para ocupar puesto de mayor jerarquía y responsabilidad en lugar de llevar a esos puestos operativos, considerados todavía como de confianza, a personal que llega del exterior y no conoce cual es la forma de resolver los problemas y de dar mejor servicio.

Se crearán estímulos y recompensas reales para quienes por su trabajo lo ameriten, los cuales serán suficientes y frecuentes, y no anualizados como sucede actualmente.

**C) El Posempleo.-** Consiste en que al llegar un trabajador a una edad, y

antigüedad adecuada pueda retirarse con la seguridad de que la pensión que se le señale será suficiente para mantener su nivel de vida, y que crecerá en la misma proporción que el costo de la vida.

Finalmente nos dice el Maestro Cantón Moller<sup>141</sup>, que: "con un Servicio Civil de Carrera que permita al trabajador no solamente la estabilidad en el empleo, sino también la justa oportunidad de mejorar su condición, de ascender en el trabajo por su capacidad, entrega y cumplimiento, por el cumplimiento de su vocación de servicio, hasta alcanzar los puestos más elevados, ahora inalcanzables por ser "de confianza", seguramente será un beneficio para los trabajadores, para el Estado que cumplirá mejor sus fines y para la sociedad en general que se verá favorecida con la eficiencia del servicio público".

Nos permitiremos hacer algunos comentarios sobre este inciso, pues creemos al igual que el autor citado en párrafos precedentes, que es peligroso que estas leyes administrativas puedan desplazar a las laborales, inmiscuyéndose en cuestiones propias de la relación jurídico laboral.

Consideramos que una adecuada reglamentación en la cual se limiten perfectamente las fronteras de estas leyes de carácter administrativo, podrían beneficiar al trabajador, siempre y cuando estas leyes no intenten coartarle al mismo, alguno de sus derechos ya ganados con anterioridad, como trabajador.

---

141 *Ibidem.* p. 285.

## **CAPITULO IV**

# **LOS BUROCRATAS DE CONFIANZA**

## CAPITULO IV

### 4. Los Burócratas de Confianza.

Ya tenemos los fundamentos, así como el marco legal en donde se desarrollan las "relaciones laborales" de los burócratas de confianza.

Hemos dejado claros los conceptos esenciales que a nuestro juicio son necesarios para la exposición de ésta tesis; recorrimos la historia que se ha generado en torno al Derecho del Trabajo, y en virtud de la cual, a través de la lucha, unidad y esfuerzo, han dado a los trabajadores de el Estado Mexicano una seguridad jurídica.

No obstante lo anterior, existen ciertos derechos por los que los trabajadores, tienen todavía que luchar; derechos que quizá para algunos son utopías que jamás podrán concretarse, pero que para otros están empezándose a gestar día a día, a través del anhelo de la clase trabajadora que no desiste en su intento por mejorar la situación en que vive.

Los derechos de los Burócratas de Confianza están descritos en forma vaga, son poco claros porque dejan lugar a dudas, y en su caso inaplicables porque carecen de acción legal que permita al trabajador afectado en uno de sus derechos, poder reclamar ante la instancia correspondiente le sea reivindicado tal derecho.

Una vez hechos las anteriores observaciones procederemos a definir al burócrata de confianza.

Burócrata de confianza es, según nuestra propia definición, el trabajador que presta un servicio al Estado a cambio de un salario para desempeñar funciones que con sus especificaciones pertinentes son: las de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, control directo de adquisiciones, autorización de ingreso y salida en almacenes e inventarios, investigación científica, asesoría o consultoría; en virtud de nombramiento expedido por el mismo Estado, a través de funcionario público facultado para ello, dentro del Gobierno Federal, Estatal o Municipal.

Este funcionario público mencionado en el párrafo anterior, por una ficción jurídica de la ley, representa a la persona jurídico-colectiva denominada "Estado" por lo que en consecuencia, la relación jurídico-laboral se encuentra establecida entre el Estado y el trabajador de confianza, y no entre el funcionario público que expide el nombramiento y el burócrata de confianza.

De esta forma podemos afirmar que el patrón del Burócrata de confianza es el Estado, quien necesita auxiliarse de una persona física, que en este caso es el funcionario público de alta jerarquía que en su ámbito de competencia tiene delegada la facultad de regir las relaciones laborales.

En la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, al igual que en la

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ese funcionario, con tales facultades, es el Oficial Mayor de las citadas entidades públicas.

El Burócrata de Confianza necesita que alguien lo tome en cuenta en sus derechos, pero para examinarlo es preciso antes hablar un poco del trabajador de confianza en el apartado "A" del artículo 123 constitucional.

#### 4.1 Los Trabajadores de Confianza en el apartado "A"

La calidad de estos trabajadores, depende de la naturaleza de sus funciones, y no de la designación que se le de al puesto.

Se han considerado como funciones de confianza en la Ley Federal del Trabajo: las de dirección, inspección; así como las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Consideramos al igual que el Maestro Cavazos Flores<sup>142</sup> que: "En ninguna de las 31 fracciones de nuestro artículo 123... se habla de los trabajadores de confianza, por lo que podemos colegir que dicha denominación es "Aconstitucional".

"...estimamos que siendo la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del 123 de nuestra Carta Magna, mal puede reglamentar algo que no está

---

142 CAVAZOS FLORES, Baltasar. 35 Lecciones de Derecho Laboral. 8a. edición. Ed. Trillas. México, 1989. p. 91

previsto en aquella".

"Si una Ley reglamentaria se excede en relación con la ley que reglamenta, debe considerarse anticonstitucional, ya que no puede ni le es dable establecer distinciones donde la principal no lo hace, ya que desde luego y como es sabido, donde la ley no distingue no se debe distinguir".

No obstante lo anteriormente expresado, a nosotros no nos corresponde hablar sobre la situación de estos trabajadores de confianza que se rigen por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional; pues, si bien es cierto que tienen bastantes puntos sobre los cuales se podrían iniciar análisis de carácter jurídico, también lo es que pese a todos los problemas o injusticias en las cuales se puedan encontrar, están en mejor situación que los Burócratas de Confianza, a los que definitivamente las leyes parecen haberlos olvidado.

Estos trabajadores gozan de todos los beneficios y derechos que otorga el apartado "A", del artículo 123 Constitucional, e inclusive conforme al artículo 182 de la Ley Federal del Trabajo, las condiciones que se otorguen a estos trabajadores nunca podrán ser inferiores a las que se otorguen a los trabajadores de base; además, deberán ser proporcionadas conforme a la naturaleza e importancia de los servicios que presten.

Existe también la posibilidad de que a estos trabajadores se les incluya dentro del Contrato Colectivo celebrado por los trabajadores de base con



el Patrón; y en el caso de que los despidan injustificadamente pueden solicitar la indemnización correspondiente, o inclusive la reinstalación.

Los únicos derechos de los que no gozarían en sí, estos trabajadores son:

- A) "Los de formar sindicatos".
- B) Tener Estabilidad.
- C) Derecho al Recuento de Votos.
- D) Participar en la Huelga.
- E) Solicitar pago de Salarios caídos en caso de Huelga.
- F) No participación en las Utilidades.

En forma somera y concreta, hemos dado una exposición del Trabajador de Confianza en el apartado "A", a efecto de poder hablar del Burócrata de Confianza, con el objeto de que queden marcadas las diferencias entre uno y otro.

#### 4.2 La Situación del Burócrata de Confianza.

Después de enumerar el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las funciones consideradas de confianza; en el artículo 6º nos menciona, que son trabajadores de base los no incluidos en la enumeración anterior, refiriéndose al artículo 5º mencionando que estos trabajadores de base serán inamovibles, siempre y cuando tengan una antigüedad superior a los seis meses de servicio.

De la afirmación anteriormente expresada podemos notar que los burócratas de confianza son movibles; o bien no gozan del derecho a la

inamovilidad , es decir que no tienen estabilidad en el trabajo.

Además de la anterior carencia, los trabajadores de confianza, en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado son excluidos de su régimen, al expresar en su artículo 2º: "Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio"; completando el artículo 5º de la misma ley, su exclusión al expresar claramente en su parte conducente que:

"Quedan excluidos del régimen de esta Ley los trabajadores de confianza..."

Consideramos al igual que el Maestro Dávalos<sup>143</sup>, que: "Resulta inaplazable que a los trabajadores de confianza se les otorgue seguridad jurídica, hoy se les abandona a su suerte y marchan a la deriva impulsados hacia todos los rumbos de acuerdo con el derrotero político".

Si bien es cierto que los burócratas de confianza tienen dos derechos constitucionalmente consagrados y protegidos como son: los de protección al salario y los beneficios de la seguridad social; también lo es que carecen del más importante que es el de la Estabilidad en el empleo.

Continuando con el comentario de la precaria situación jurídico - laboral del burócrata de confianza, y siguiendo la exposición del Maestro

---

143 DAVALOS, José op. cit. p. 175.

Dávalos<sup>144</sup>, insertamos la siguiente cita:

"Se ha llegado al caso extremo de negarles una vía Jurisdiccional para exigir sus derechos; así, existen algunos precedentes en el sentido de que el tribunal burocrático se declaraba incompetente, argumentando que a este tipo de trabajadores los excluía expresamente la Ley burocrática; en tanto que los tribunales federales llegaron a sobreeser algunos amparos argumentando que para este efecto la dependencia no es autoridad sino "patrón", o bien, que no se había cumplido con el principio de definitividad".

Además de lo enunciado en párrafos anteriores, los Burócratas de Confianza prácticamente están imposibilitados para formar sindicatos, y de ello hablaremos con mayor profundidad en el inciso correspondiente. Los Burócratas de Confianza son completamente olvidados, quizá no por el legislador del 17, que al hablar de la Categoría de Trabajadores, seguramente nunca imaginó excluir a estos Burócratas de Confianza, pues su intención fue regular cualquier tipo de relación de trabajo; correspondió al órgano legislativo posteriormente precisar este tipo de relación laboral, tal vez con el afán de evitar que gente no grata al sistema presidencialista que rige en nuestro Estado Mexicano arribara al poder, o empezara a ganar posiciones dentro del Gobierno Federal que debilitara la política oficialista.

Podemos ver claramente que los Burócratas de Confianza, no tienen una identificación común entre ellos, no se sienten conformados en una clase

144 *Ibidem*, p. 176.

social, que sería la clase trabajadora, y ello es consecuencia de esa inestabilidad imperante, que no les permite cohesionarse, ni unirse en la lucha de intereses comunes.

Nos parece que el trabajador de Confianza, tiene muchas veces como el peor enemigo, a otro trabajador de confianza; y esto es producto de la inseguridad constante de quedarse sin empleo, sin medios económicos para sostener a su familia.

Muchos burócratas de confianza, debido a lo expresado en las líneas anteriormente comentadas son los prototipos exactos del servilismo puro, la lambizconería, y la falta de dignidad; pues a parte de ser excesivamente molestos en sus tratos para con sus superiores, buscan e indagan quiénes no están de acuerdo con el sistema actual, para ir a acusarlo con el superior.

Se han hecho merecedores de denominaciones tan indignas como la de "esquiroles", y ello porque buscan muchas veces calmar el clamor de los líderes de los trabajadores, pues asumen el papel de patrones cuando están bien protegidos en sus puestos, sin imaginar que algún día estarán en situación similar, a la de los trabajadores afectados.

Los burócratas de confianza no merecen tener esta situación, necesitan una seguridad jurídica que les permita cohesionarse, unirse; pero ello es prácticamente imposible sin que exista una conciencia social de clase que busque que las estructuras fundamentales cambien; ya que sin conciencia social no es, ni será posible que algún día se pueda hablar de

un Sindicato de Burócratas de Confianza.

No obstante lo expresado en el párrafo precedente, consideramos que no es conveniente que los burócratas de confianza formen un sindicato, ya que debido a las funciones que realizan en la administración pública, resultaría llegado el momento, que aunque equivocaran las directrices para el buen desarrollo del Estado, no se les podría corregir, ni separar; pues la organización sindical los protegería volviéndolos en cierta forma inamovibles en perjuicio de la Sociedad Mexicana.

Consideramos que la Estabilidad Relativa debe existir para los Burócratas de Confianza, pero no así el Sindicato de los mismos.

#### 4.3 Los Burócratas de Confianza Locales

No corresponde a nuestro análisis, comentar ampliamente la situación de estos trabajadores, porque su estudio merecería un trabajo recepcional completo, en el cual se hable de cada una de sus carencias como trabajadores.

Durante mucho tiempo no tuvieron protección legal alguna, ni el apartado "A", ni el "B" les era aplicable; se encontraban en completa inseguridad jurídica. Posteriormente se expidieron las Leyes del Servicio Civil, que son diferentes en cada uno de los Estados, y que en muchos de los casos lo único que vienen a hacer es una copia del apartado B del artículo 123 de nuestra Carta Magna.

Las leyes del Servicio Civil, precursoras de un Servicio Civil de Carrera, corresponden al Derecho Administrativo, deben regular cuestiones administrativas, y no cuestiones laborales.

La Constitución debe comprender a este tipo de trabajadores en su artículo 123, debe regir sus relaciones laborales. No debe existir heterogeneidad, pues de alguna forma todos sirven al Estado Mexicano en su conjunto.

Solo elevando al rango constitucional a estos trabajadores, se les va a garantizar su situación jurídico laboral.

Los Burócratas de Confianza Locales, previa inserción de los mismos en el artículo 123 de nuestra Norma Suprema, deberán gozar de los mismos derechos y beneficios, que a nuestro juicio propondremos para los Burócratas de Confianza a que actualmente se refiere el apartado B del multicitado numeral.

Los burócratas de confianza y en general todos los "burócratas", no deben ser regulados por leyes distintas, consideramos innecesario y erróneo que se les distinga con tan mal gusto.

Los burócratas de confianza locales, es decir de los Estados son regulados por leyes que varían según la entidad federativa que la cree. Somos partidarios de que los burócratas, ya federales; o bien locales sean regulados por una misma ley, y que su fundamento constitucional

sea el mismo.

A nuestro juicio lo ideal sería que toda la legislación laboral, se regulará en una sola ley, y ante una misma instancia con sus modificaciones y divisiones correspondientes.

Los burócratas de confianza locales, merecen ser tratados en una forma autónoma e independiente, aquí solo los mencionamos, pero la verdad es que inclusive su situación la consideramos peor que la de los burócratas federales.

#### 4.4 La Jornada.

La primera pregunta que sin duda haría un burócrata de confianza, sería: ¿Cuál Jornada?. Por que en el Gobierno Federal, lo mismo que en el Estatal los puestos de confianza no tienen jornada de facto, aún cuando en algunos lugares existe de palabra.

Existen jornadas que podrían ser consideradas inhumanas, en las que inclusive se observan matices característicos del esclavismo de épocas, en las que Derecho Social no existía.

El alargamiento de las jornadas, merma la salud del burócrata de confianza, lo gasta, fatiga y aniquila.

Una jornada de un burócrata de confianza, merece ser mejor pagada cuando se excede del tiempo normal, y debe tener un límite este exceso;

es injusto que no se comprenda al trabajador de confianza al servicio del Estado; pareciera que el neófito legislador que excluyó los burócratas de confianza de cualquier reglamentación, hubiera olvidado que estos seres también son humanos, sienten, sufren, y por lo regular tienen familia, hijos que desean ver a sus padres.

El Burócrata de Confianza se desocializa, porque cada vez tiene menos tiempo de hacer algo con su familia; es esclavo del Estado, y el Estado es un amo muy ingrato, porque cuando ya no le sirve lo cesa sin otorgarle ningún derecho.

Los Trabajadores de Confianza del apartado "A" trabajan mucho, quizá hasta más que los burócratas de confianza; pero ellos solo trabajan lo justo, lo necesario, y cuando se exceden, sus horas extras son bien pagadas; existe una Ley auténtica que los defiende, que sin ser la panacea que cura todos sus males, si es un apoyo contra los excesos del patrón.

Los burócratas de Confianza trabajan lo justo, y aún lo injusto. Quizá haya que hablar por ellos, alguien debe expresar su sentir sobre los mismos, y no tener temor a la crítica destructiva, de los doctrinarios pro-capitalistas, que solo piensan en el régimen más adecuado para hacer crecer el capital, aun cuando ello permita pisotear al otro factor de la producción, el más importante, que es el trabajo humano.



#### 4.5 El Derecho de Asociación.

Los Burócratas de Confianza se hallan coartados de tal Derecho, desde el momento en que solo gozan de los derechos de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, excluyéndolos de cualquier otro derecho, como el Derecho Colectivo del Trabajo, a que correspondería al Derecho de Asociación.

El Sindicato es la Asociación profesional de trabajadores para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses respectivos.

Si bien es cierto que la Ley Federal del Trabajo, no excluye la posibilidad de que los trabajadores de confianza formen sindicatos; también lo es que en la práctica esto no se da, y aunque resulta injusto en muchos de los casos, los trabajadores sindicalizados del comentado apartado "A" con sus logros y beneficios adquiridos a través de la Negociación Colectiva con el Patrón, benefician a estos trabajadores, pues algunas empresas extienden el Contrato Colectivo a sus trabajadores de Confianza, de este modo en alguna medida no resultan tan afectados.

En el apartado B del artículo 123 constitucional no se da esto, los burócratas de confianza ni siquiera en forma escrita tienen el Derecho de formar sindicatos.

Consideramos que no tienen tal derecho, en virtud de que sería muy perjudicial para el Estado, que los funcionarios públicos de alta jerarquía, llegado el momento, y después de haber errado en su función,

perjudicando al Estado en sus erarios o en su imagen ante la Sociedad, podrían mediante la fuerza Sindical rehusarse a dejar el cargo que les fue conferido.

Somos de la opinión, aún cuando nos duela decirlo, que si formaran un sindicato sería un grave perjuicio para el Desarrollo Nacional.

Es difícil decirlo, pero muchas de las veces la gente más responsable y cumplida es la que menos acude al sindicato, ocurriendo a contrario sensu que la gente mas floja y problemática acude ante la organización sindical, sin que por esto halla excepciones.

Los sindicatos tienen propósitos nobles que protegen la dignidad humana de manera general, y la dignidad del trabajador en forma específica; sin embargo, existen, muchas personas que desconocen totalmente los principios básicos de respeto a las instituciones sociales, que actúan de buena fe; y dicen lo que muchas veces no es la realidad sin embargo el Sindicato, protege a estos trabajadores que no merecen ser defendidos.

Es por lo anteriormente expresado, que no consideramos conveniente que el Derecho de Asociación les sea aplicado a los Burócratas de Confianza.

#### 4.6 La Inestabilidad.

El Maestro Russomano<sup>145</sup>, con respecto a este punto inserta, al hablar sobre la Inestabilidad unas palabras del Diputado Jara, que fueron pronunciadas por el mismo, el día 26 de Diciembre de 1916:

"La Miseria es la peor de las tiranías. Su causa más frecuente es la carencia o la pérdida del empleo, porque entraña la falta de ingresos para subsistir el trabajador y su familia".

Así se expresaba el Diputado Jara, miembro del Constituyente de 1917, con relación a la Inestabilidad de los Trabajadores.

Nosotros al igual que él, creemos que la Inestabilidad trae miseria, porque significa que un trabajador que tenía una posición solvente en un momento se queda sin nada, se vuelve precaria su situación económica y la de los que lo rodean.

El Burócrata de Confianza debe tener una mentalidad que tienda hacia el hábito del ahorro, porque de lo contrario, sufrirá en el momento en que su fuente de ingresos se acabe.

De lo anteriormente dicho, podemos afirmar que en estos tiempos, en los cuales todos los que vivimos en el Estado Mexicano nos vemos en la situación de ajustar nuestro ritmo de vida a las necesidades primordiales,

---

145 RUSSOMANO, Mozart Víctor, La Estabilidad del Trabajador en la Empresa. 2a. edición, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1981. p. 41.

es difícil ahorrar; porque normalmente el dinero que ganamos lo tenemos prácticamente ajustado para solventar las carencias inmediatas. De tal forma que el Burócrata de Confianza, al momento de ser cesado, en opinión de quien escribe, normalmente no tiene demasiados ahorros, por lo cual su situación pasa de ser estable, a ser angustiosa.

De esta forma consideramos que la frase del Diputado Constituyente, es válida para estos burócratas de Confianza, que aunque para muchos se encuentran en mejor condición que los trabajadores de base, vale la pena analizar a que precio pagan esta supuesta mejoría, y bajo que condiciones.

El Diputado Jara, jamás pensó en la categoría de trabajadores de confianza al expresar estas palabras, pero sin duda son válidas para estos burócratas, pues de igual forma que los trabajadores de base, sufren si se quedan sin empleo; pues la mayoría tiene una familia que cuidar, alimentar, vestir, proteger, etc.

El sentimiento de preocupación nunca abandona a un burócrata de confianza, porque sabe que su situación jurídico laboral nunca es segura, y en cambio sabe que su situación familiar nunca cambiará, sino que inclusive muchas veces irá en aumento, porque la familia requiere cubrir varias necesidades, que sin ingresos son imposibles de resolver.

Para el Maestro Dávalos<sup>146</sup>, la definición de estabilidad es, siguiendo lo expresado por Sánchez Alvarado:

---

146 DAVALOS, José. op. cit. p. 26.

"El derecho de fijeza o permanencia que debe tener todo trabajador en su empleo, en tanto no sobrevenga una causa expresamente prevista por el legislador, que origine o motive la ruptura o la interrupción del Contrato de Trabajo".

Otra definición sería:

"El derecho a la estabilidad es aquel que otorga el carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de las obligaciones del trabajador y de las circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación".

"En ese sentido, y en términos generales, la estabilidad es un freno o límite a la extinción del contrato de trabajo".

Si bien es cierto que las anteriores definiciones de Estabilidad en el trabajo son más propias de una relación surgida entre las partes correspondientes al apartado A del artículo 123 Constitucional; podemos decir que en general y para efecto del Estudio de la situación del Burócrata de Confianza deberían ser válidas, si en realidad la ley fuera justa con ellos.

Los Burócratas de Confianza no tienen estabilidad, ni absoluta, ni relativa. Es increíble que no tengan derecho siquiera a una cantidad que gratifique el tiempo que laboraron al servicio de una institución.

Para el Doctor Serra Rojas<sup>147</sup>, "el empleo o cargo no es un bien que entra en el patrimonio de un funcionario o empleado, pues el Estado tiene el derecho de modificar toda la estructura del personal de la administración pública, a los reclamos del interés general. Al trabajador al Servicio del Estado le incumbe legalmente la tarea de desarrollar las funciones a su cargo. De acuerdo con el artículo 73 de la Constitución, fracción XI, el Congreso de la Unión tiene la facultad: para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones...".

Estamos de acuerdo en que el empleo o cargo no es un bien que entre en el patrimonio de un funcionario o empleado; y en que el Estado tiene el derecho de modificar su estructura. Sin embargo en lo que no estaríamos de conformidad, es que el Estado, ni siquiera Indemnice al burócrata de confianza por sus años de servicio, estableciendo así la estabilidad relativa para ellos.

El trabajador de confianza no puede tener una estabilidad absoluta, porque no es conveniente ni para las Estructuras del Estado, ni para la Sociedad Mexicana; pero sí merece tener la estabilidad relativa, merece una indemnización que le permita preocuparse menos por su situación, cuando llegue el momento de dejar el cargo conferido.

La Inestabilidad causa stress, bajo rendimiento, fatiga en el trabajador de confianza. Es una fuente generadora de tensión nerviosa que puede llegar a afectar el buen desarrollo de las labores.

---

147 SERRA, ROJAS, Andrés. op. cit. p. 406.

La estabilidad relativa del Burócrata de Confianza, en caso de que algún día se dé, le dará confianza a este trabajador, le permitirá actuar con seguridad, y amar su trabajo.

Un Burócrata de Confianza con estabilidad, aún cuando solo sea relativa amará su trabajo, cuidará los asuntos del Estado, como si fueran los propios.

México, precursor del Derecho Social, debe ser el Estado que lleve la vanguardia para que estos trabajadores algún día puedan alcanzar la estabilidad comentada.

Para que los Burócratas de Confianza lleguen a tener estabilidad, se necesita la existencia de legisladores valientes como los del 17, personajes que tenían una verdadera conciencia social, porque se preocupaban más por el bien colectivo, que por el bien individual.

Los escépticos nunca creyeron que los utopistas del 17 pudieran concretar sus objetivos. Sin lugar a dudas, hoy los escépticos de los 90`s, pueden burlarse de quien escribe; no pueden aceptar que los golpes bajos dados al Derecho Social de 1917 en los últimos años, están gestando el cambio; quizá sea más correcto decir el inicio de la nueva Revolución Social.

#### 4.7 El Cese.

El Burócrata de Confianza es un individuo que es presa fácil de este acto conocido con el nombre de Cese.

Cesar a un trabajador, es poner fin a su relación laboral, es sinónimo de despedirlo.

La situación de los burócratas de confianza es bastante grave, pues en realidad se les cesa por una sola causal, que es la de "pérdida de la Confianza".

La pérdida de la Confianza, es un término confuso, vago, lleno de injusticia y plenamente subjetivo, porque pone en quien lo puede aplicar el arma mortal para cualquier carrera política y lo que es peor para toda estabilidad económica, además de que es poco objetivo, ya que si la persona que lo aplica es poco madura, responde algunas de las veces a sus sentimientos y emociones, más que a su razón.

Para perderle la Confianza, a alguien, se puede tener cualquier razón; pues si bien es cierto que esta causal se fundamenta y motiva. La realidad es que en ocasiones cualquier circunstancia que le molesta al superior jerárquico, es buena para acreditar y encuadrar la pérdida de la confianza.

Aunque no existe una especificación, sobre como cesar a un burócrata de confianza, la práctica en diversas dependencias, nos muestra que se



utiliza de manera supletoria la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Deberíamos inconformarnos y reclamar, quiénes tenemos la categoría de Burócratas de Confianza, pues es muy injusto que para cesarnos si se nos apliquen algunos procedimientos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en cambio para defendernos contra un despido injustificado no podemos hacer uso de los derechos que otorga la misma Ley, que aunque en concepto de quien expone este trabajo no es una buena ley, por lo menos es mejor que no tener nada.

En una forma somera, el procedimiento para cesar a un Trabajador de Confianza al Servicio del Estado, principia por proceder a citar al trabajador para que comparezca ante su superior jerárquico, para realizar una diligencia de carácter administrativo.

Una vez citado el trabajador, y ya en plena diligencia se levanta acta administrativa en la cual se asienta el lugar, la fecha y la hora en que se realiza la misma, mencionando el objeto de dicha diligencia, asentando con toda precisión los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo.

Asimismo se debe firmar el acta mencionada por todos los que en ella

intervengan y por dos testigos de asistencia, debiéndose entregar en ese mismo acto, una copia al trabajador.

Esta Acta administrativa deberá ser turnada al área jurídica correspondiente la cual previo análisis de la misma, determinará si es procedente o no dar de baja al trabajador de confianza; correspondiendo a la Contraloría Interna de la dependencia emitir resolución en la cual se deje sin efecto el nombramiento del burócrata de confianza, firmando dicha resolución el Oficial Mayor de la Dependencia.

Consideramos además de los puntos anteriormente mencionados que los Burócratas de Confianza merecen que su cese este debidamente sustentado en causales debidamente especificadas en una ley de carácter laboral; pues una ley administrativa en concepto de quien presenta este trabajo recepcional, como lo es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debe aplicar sanciones administrativas a quien actúe de manera deshonesto, incumpliendo con su trabajo, actuando con negligencia etc., pero no debe sancionar como si fuera una Ley del Trabajo, no debe cesar al burócrata de confianza, porque a juicio de quien escribe estas líneas, una ley administrativa se preocupa más por las estructuras gubernamentales, que por el trabajador en sí; y por ello poco le importa ser una ley injusta y contraria a los principios sociales.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es una ley antisocial, porque lejos de proteger los derechos de los trabajadores, los quebranta; asimismo, el órgano encargado de aplicarla, que es la

contraloría, es un órgano arbitrario y poco justo, porque aún cuando no se trate de un procedimiento judicial; se puede decir que el Contralor es juez y parte, ya que el trabajar en conjunto con las autoridades de la dependencia aparte de aportar todas las pruebas, y tener la parte acusadora, es también quien resuelve, y ello siempre va a ser adverso para el Burócrata de Confianza que va a ser cesado, pues aún cuando interponga el recurso de inconformidad, de nada sirve porque de igual forma es la misma Contraloría la que resuelve.

#### 4.8 La Reinstalación.

Consideramos como ya lo mencionamos en otro punto, que si bien es cierto que el Burócrata de Confianza merece tener estabilidad, no es para el efecto de reinstalarlo, pues hay ocasiones en que verdaderamente el trabajador de Confianza resulta ser nefasto en cuanto a las labores que se le encomiendan, y sería poco benéfico que éste trabajador regresará a la dependencia, ya que deterioraría la imagen del Gobierno Federal o Estatal, afectando además las finanzas públicas.

Queremos que se les reconozca a los trabajadores de confianza sus años de servicio en el Gobierno, mediante una indemnización, en el caso de un cese injustificado, pero no queremos ser tan benignos, como para pedir que se les reinstale, pues de alguna u otra forma las relaciones con sus superiores jerárquicos ya estarían de alguna forma deterioradas, y ello contribuiría a un desarrollo incorrecto de la función pública, pues el hombre por lo regular busca revancha del daño causado.

#### 4.9 La Indemnización.

El artículo 185 párrafo 2º de la Ley Federal del Trabajo, faculta a los Trabajadores de Confianza que se rigen por el apartado "A" para que ejerciten las acciones correspondientes a la rescisión de su relación laboral, remitiéndolos para ello a la lectura del Capítulo Cuarto, del Título Segundo; en el cual podemos observar que si la ley es clara, el Trabajador de Confianza en el caso de que sea despedido injustificadamente puede optar por la reinstalación o bien por la indemnización según le convenga.

Los burócratas de Confianza excluidos de todo derecho a la Estabilidad, incluso a la Estabilidad relativa, se ven imposibilitados de pedir una indemnización, y muchos menos su reinstalación.

Consideramos injusto que los burócratas de confianza sean tan mal tratados por la ley. No es posible que vivan día a día con la inseguridad de perder el trabajo, y aún mas con la angustia de que cuando lo pierdan no se les va a dar nada que pueda solventar sus necesidades en ese período de crisis.

Muchas de las veces con una aptitud mañosa los superiores jerárquicos, invitan al burócrata de confianza a firmar su renuncia, quizá porque en realidad creen que este les pudiera ocasionar problemas en un Juicio en el Tribunal, pero si supieran que la mayoría de las veces el Tribunal se declara incompetente para conocer de cuestiones relacionadas con burócratas de confianza, tal vez ni siquiera lo invitarían a "renunciar

voluntariamente a fuerzas", sino que simplemente le dirían: "Estás cesado", sin más explicaciones.

Consideramos que el legislador debió prever la posibilidad de que el burócrata de confianza tuviera una Estabilidad Relativa, puesto que es conveniente para el Estado mantener hombres saludables entre sus filas, y hay que recordar que hay males que aunque no físicos, merman a futuro, como son los resultantes de la tensión nerviosa, angustia, inseguridad de perder el trabajo y quedarse absolutamente sin nada, sin la posibilidad de obtener siquiera lo justo.

El Burócrata de Confianza merece una estabilidad, cuando menos una relativa, que le permita desarrollarse con más ecuanimidad, equilibrio, seguridad; no es posible que se le niegue una cantidad justa para sobrevivir al ser desempleado.

Si realmente se les quiere ayudar, sería más conveniente aplicarles la Ley Federal del Trabajo, sería más justo incluirlos en ella, porque es una Ley que tiene menos deficiencias que la Ley Burocrática, y establece el derecho a la estabilidad.

Podríamos hablar del Burócrata de Confianza como un trabajador especial, pero al fin dentro del género "trabajador", y no dentro del género esclavo, porque consideramos que situaciones tan mal intencionadas como la falta de estabilidad y el concepto pérdida de confianza, son las bases de lo que algunos autores conocen como el esclavismo moderno.

Se preguntarán porque es esclavismo, lo es porque el burócrata de confianza, día a día se levanta con la inseguridad de que lo cesen de su empleo; y al tener plena conciencia de ello, se vuelve hipócrita. Ambición, servil, traicionero de la clase trabajadora, esquirol; no le queda mas remedio que rendir tributo a su superior.

El trabajador de confianza al Servicio del Estado, trabaja como esclavo de sol a sol, e inclusive más, porque sabe que el día que deje de hacerlo será cesado sin siquiera recibir una indemnización.

No es posible que tenga una posición tan indigna el Burócrata de Confianza, ya que merece que se le reconozca su esfuerzo por servir al Estado, siempre de una manera fiel, dedicando su vida al mismo, inclusive en orden de importancia, por encima de la familia.

Miles de Burócratas de Confianza día a día se desgastan, entregan su juventud, su tiempo y parte de su vida a un Estado ingrato; el cual es incapaz de aplicarles una ley que proteja su situación jurídica.

El Burócrata de Confianza, algunas veces es tan fiel al Estado, que llega a tener problemas en su familia, como consecuencia del sacrificio diario de ésta.

Es cierto que el Estado, requiere hombres entregados por amor a su

servicio, que le sirvan con calidad, y busquen fomentar el desarrollo del mismo; pero dudo mucho que si el Estado tuviera voz propia, como la tiene una persona física, alentaría que las personas que le sirven, trabajen como esclavos, buscando más la cantidad en tiempo que la calidad de aquel.

#### 4.10 Las Acciones.

El burócrata de confianza tiene la acción para exigir le sean respetados sus derechos de la seguridad social, así como cuestiones relativas a su salario.

No obstante lo anteriormente expresado, sirve de poco tener tales prerrogativas, sino se tiene un derecho tan importante como lo es la estabilidad en el empleo y una acción precisa y concreta para ello.

Nos preguntamos: ¿Qué burócrata de confianza activo, haciendo uso de su derecho de protección al salario, acude ante el Tribunal respectivo para que se le paguen sus horas Extras?, yo respondería que ninguno, porque el primero que lo haga seguramente se hará acreedor a la causal que encuadra todas las conductas existentes que el superior jerárquico considere malas, esta causal es la ya multicitada "pérdida de la confianza".

La Ley Federal del Trabajo tiene acciones claras y precisas, que si se aplicarán tanto al burócrata de confianza como al representante del

**Estado - patrón, evitarían muchos abusos de la autoridad.**

**Se requiere que una Ley precisa se refiera a estos Burócratas de Confianza, y además les otorgue acciones para reclamar sus derechos, pues sí llega a existir la ley, pero no hay acciones la Ley es letra muerta.**



**CAPITULO V**  
**LAS PROPOSICIONES**

## CAPITULO V

### 5. Propositiones.

A continuación exponemos nuestras proposiciones, y esperamos que las razones adoptadas sean claras y precisas, y si es posible induzcan al lector de las mismas al cambio de mentalidad, a la búsqueda del mejoramiento de los burócratas de confianza; pues una forma de modificar las injusticias en cualquier plano de la vida, es sembrando semillas que algún día crezcan y fructifiquen; ya que lo importante no es que el realizador del presente trabajo concrete lo expuesto, aunque claro si esto ocurriera sería grandioso para su espíritu; sino que lo que se desea es que cualquiera que tenga oídos para oír y escuche, y además tenga la fortuna de algún día ocupar un puesto trascendental, en el cual pueda hacer algo por estos trabajadores de confianza al servicio del Estado, lo haga, complete el ciclo iniciado con la semilla, al hacer fructificar el esfuerzo de todos los que habrán de luchar por ese ideal, la dignificación del Burócrata, y en esencial la del "Burócrata de Confianza".

Se propone:

- 5.1 La Inclusión de los Burócratas de Confianza en el apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

Se parte de que el trabajador de confianza en el apartado "A", tiene mejor situación jurídico-laboral, que el Burócrata de Confianza, pues sus

derechos y acciones están perfectamente delimitados, incluyendo entre ellos uno muy importante como lo es, el de la "Estabilidad", se les permite en caso de despido injustificado, reclamar su reinstalación o solicitar su indemnización.

Consideramos que los Burócratas de Confianza, podrían formar parte del Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, denominado "Trabajos Especiales", formando un capítulo aparte, en el cual se les otorgará una Estabilidad Relativa, consistente en una indemnización en caso de despido injustificado, y por lo demás estarían en igual situación que los trabajadores de confianza que ya regula la Ley en mención, únicamente, no tendrían derecho a utilidades, ya que la naturaleza del Servicio Público no lo permite.

#### 5.2 Derogación de la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Esta proposición resulta obvia, pues si se les piensa incluir en la Ley Federal del Trabajo resulta lógico pensar que esa Ley, con sus normas protegerá a los trabajadores de Confianza al Servicio del Estado en cuanto a su salario, y con relación a los beneficios de la seguridad social.

#### 5.3 Elevar a rango constitucional la relación laboral de los Burócratas de confianza locales, incluyéndolos en el apartado "A", del artículo 123 Constitucional.

Los burócratas de confianza de las entidades estatales, merecen que sus derechos sean elevados al rango constitucional, para que las autoridades no traten de burlarse de la Ley.

La norma fundamental debe reconocer como trabajadores a los burócratas de confianza locales, porque desde siempre se les ha segregado de la misma, siendo que en realidad tienen derecho a estar incluidos.

#### 5.4 Inclusión de los Burócratas de Confianza locales en la Ley Federal del Trabajo.

Los derechos que obtenga la clase denominada "trabajadora", en la categoría "de confianza", debe ser uniforme para todos, resulta ilógico pensar que se puede vivir reglamentando en cada estado los derechos sociales, pues hay que recordar que estos son derechos fundamentales a los cuales el Estado les debe dar preferencia.

#### 5.5 Desaparición de la Leyes del Servicio Civil de los Estados.

Si pretendemos que la Ley Federal del Trabajo sea la que rija las relaciones laborales de los burócratas de confianza locales, entonces las leyes del servicio civil no tienen razón de ser, porque ya habrá una Ley Federal del Trabajo que ocupe el lugar de aquellos.

## 5.6 Modificación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Consideramos que esta Ley, debe establecer sanciones de tipo administrativo, que no tengan consecuencias laborales, pues no es lógico que una ley creada ad-hoc para castigar actos negativos surgidos con motivo de la función pública, llegue en determinado momento a afectar derechos laborales. Creemos que para eso están las leyes laborales, hay que delimitar el campo de acción de esta ley, y prever sanciones para los contralores que en su aplicación, pretendan excederse de las sanciones permitidas.

Antes de causar un perjuicio en el derecho de un trabajador, hay que consultar la Ley Laboral.

## 5.7 Eliminación del término, Pérdida de la Confianza para cesar a burócratas de confianza.

El término "pérdida de la confianza" es un concepto vago, confuso, y de carácter subjetivo que debe desaparecer, puesto que entrega al Estado - Patrón, o mejor dicho a su representante (funcionario de alta jerarquía), el poder para desplazar en el momento en que lo requiera a un burócrata de confianza.

Sería preferible en todo caso explicar la conducta o hecho por el cual se despiden al trabajador, y que el órgano jurisdiccional determine en su caso

si es procedente o no, y no establecer el concepto pérdida de la confianza.

**5.8 Crear dentro de la Junta de Conciliación y Arbitraje, una área especial para conocer de asuntos de Burócratas de Confianza.**

Este punto por sí mismo se explica, pues si se pretende que las relaciones de estos trabajadores se rijan por la Ley Federal del Trabajo, es lógico pensar que las juntas sean las que conozcan.

**5.9 La creación de un verdadero Servicio Civil de Carrera.**

Queremos decir que es anhelo personal, que exista una verdadera profesionalización en el Gobierno, la cual incluya capacitación continua y obligatoria, que permita a los trabajadores más preparados ascender escalafonariamente, incluso hasta aquellos puestos de confianza, que actualmente son inalcanzables debido a que dependen, más de las relaciones políticas, que de la preparación profesional y conocimiento.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Los Burócratas de Confianza, pertenecen a la clase trabajadora, aún cuando se les desconoce tal carácter. El hecho de que el Estado ocupe a estos trabajadores como sus representantes, no significa que los mismos no pertenezcan a la clase en mención, ya que al igual que cualquier trabajador, prestan un servicio, personal, subordinado a un patrón que en este caso es el Estado.

SEGUNDA.- Los Burócratas de Confianza, locales deben ser elevados al rango constitucional, en sus relaciones laborales. Para ello es necesario que el artículo 123 constitucional los incluya.

TERCERA.- La Constitución debe proteger los derechos de estos Burócratas de Confianza, estableciéndolos en forma clara y precisa en el apartado "A" de dicho ordenamiento.

CUARTA.- Los Burócratas de Confianza deben gozar de la Estabilidad, permitiéndoles optar por la indemnización en el caso de un cese injustificado.

QUINTA.- La Causal de "Pérdida de la Confianza" debe desaparecer por ser un concepto vago y confuso; y de aplicación subjetiva.

SEXTA.- A los Burócratas de Confianza se les debe establecer en la Ley Federal de Trabajo una "Jornada Legal".

**SEPTIMA.-** Se deben de pagar las "horas extras" a los Burócratas de Confianza.

**OCTAVA.-** La Ley Federal del trabajo deberá contener facultades claras y precisas, que permitan que los Burócratas de Confianza, puedan acudir ante la instancia respectiva sin el temor de que sus demandas sean rechazadas por la incompetencia del órgano jurisdiccional que conozca del asunto.

**NOVENA.-** La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al sancionar a un Burócrata de Confianza, no podrá aplicar normas que afecten su relación laboral, sin que previamente la instancia respectiva, valore y dictamine si es procedente o no aplicarles dicha sanción.

**DECIMA.-** Se debe establecer un efectivo Servicio Civil de Carrera, que permita a los trabajadores por medio de su capacidad, estudio y conocimiento ascender a los cargos de confianza.



## BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. 10a. edición. Ed. Porrúa. México, 1991.
2. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Aportaciones Jurídicas a la Sociología del Trabajo. Ed. Porrúa. México, 1984.
3. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Introducción al Derecho Mexicano. Derecho del Trabajo. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1981.
4. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo. Ed. Porrúa. México, 1985.
5. BARROSO FIGUEROA, José. Derecho Internacional del Trabajo. Ed. Porrúa. México, 1987.
6. BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual de Trabajo. Ed. Harla. México, 1989.
7. CABANELLAS, Guillermo. (Dirección Técnica). Estudios sobre Derecho Individual de Trabajo, en homenaje al Prof. Mario L. Deveali. Ed. Heliasta. Argentina, 1979.
8. CABANELLAS, Guillermo. Introducción al Derecho Laboral. Vol. II. Ed. Bibliográfica Omeba. Argentina, 1960.
9. CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. 2a. edición. Ed. Pac. México, 1991.
10. CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. 8a. edición. Ed. Siglo XXI Editores. México, 1988.
11. CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. 2a. edición. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México/La Gran Enciclopedia Mexicana. México, 1983.
12. CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 7a. edición. Ed. Porrúa. México, 1986.
13. CAVAZOS FLORES, Baltasar. 35 Lecciones de Derecho Laboral. 6a. edición. Ed. Trillas. México, 1989.
14. DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa. México, 1988.
15. DAVALOS, José (Coordinador). Cuestiones Laborales en homenaje al Maestro Mozart Víctor Russomano. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1988.

16. DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Ed. Porrúa. México, 1990.
17. DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T. I. 3a. edición. Ed. Porrúa. México, 1979.
18. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. 12a. edición. Ed. Porrúa. México, 1990.
19. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 29a. edición. Ed. Porrúa. México, 1990.
20. GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. 8a. edición. Ed. Harla. México, 1990.
21. GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 7a. edición. Ed. Porrúa. México, 1975.
22. JUAREZ MEJIA, Godolfino. El Congreso Constituyente de 1916 - 1917. Ed. Secretaría de Capacitación Política del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. México, 1987
23. MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. 2º Curso. Ed. Harla. México, 1991.
24. MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático. 2a. edición. Ed. Pac. México, 1992.
25. RAMOS Eusebio, Ana Rosa Tapia Ortega. Nociones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ed. Pac. S. L. S. F.
26. RUSSOMANO, Mozart Víctor. La Estabilidad del Trabajador en la Empresa. 2a. edición. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1981.
27. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. 10a. edición. Ed. Porrúa. México, 1981.
28. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. 6a. edición. Ed. Porrúa. México, 1981.

#### DICCIONARIOS.

1. DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. 15a. edición. Ed. Porrúa. México, 1988.
2. Diccionario Porrúa de la Lengua Española. 28a. edición. Ed. Porrúa. México, 1988.

## HEMEROGRAFIA

1. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917 - 1988, Segunda Parte.
2. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación No. 34 Octubre de 1990.
3. JALIFE VILLALON, Carlos E. La Capacitación en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en la Revista Solidarisarh. Núm. 10. Abril de 1993. México, 1993.

## LEGISLACION

1. Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 98a. edición. Ed. Porrúa. México, 1993.
3. Jurisprudencia y Tesis aisladas 1917 - 1992. Poder Judicial de la Federación. Proceso de edición. Universidad de Colima. Sistema SIABUC. Versión especial para la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Marzo, 1993.
4. Lev Federal del Trabajo. 71a. edición. Ed. Porrúa. México, 1993.
5. Lev Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. 29a. edición. Ed. Porrúa. México, 1992.
6. Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.