

301809
101
201



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

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

"PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO
DE LAS CONDICIONES LABORALES DE
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
MARIA ELENA ORDOÑEZ BARRANCA

Asesor de Tesis
LIC. AMADO ALVARO ALQUICIRA LOPEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F. 1993



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Pág.

PROLOGO

INTRODUCCION

CAPITULO I CONCEPTOS

1.1	Derecho.....	1
1.2	Derecho del Trabajo.....	2
1.3	Trabajo.....	4
1.4	Trabajador.....	5
1.5	Patrón.....	14
1.6	Trabajador al Servicio del Estado.....	14
1.7	Trabajador de Confianza.....	14
1.8	Relación de Trabajo.....	16
1.9	Contrato Individual de Trabajo.....	16
1.10	Salario.....	17
1.11	Nombramiento.....	20
1.12	Funcionario.....	21
1.13	Burocracia.....	22

CAPITULO II ANTECEDENTES HISTORICOS

A)	NACIONALES	
2.1	Epoca Colonial.....	23
2.2	México Independiente.....	27
	a) Constitución de Apatzingán de 1814....	27

	Pág.
b) Constitución de 1824	28
c) Bases Constitucionales de 1836.....	31
d) La Constitución de 1857	36
2.3 Epoca Contemporánea.....	38
A) La Constitución de 1917.....	38
 B) INTERNACIONALES	
2.4 Roma	54
2.5 Inglaterra	55
2.6 Francia.....	56

CAPITULO III MARCO JURIDICO

3.1 Concepto de Trabajador de Confianza.....	64
3.2 Garantías Individuales y Sociales en Relación con los Trabajadores de Confianza	68
3.3 El Trabajador de Confianza en la Ley Federal del Trabajo de 1970	76
3.4 Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.....	82
3.5 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	90
3.6 Situación Jurídica de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado en cuanto a Prestaciones y Derecho de Huelga.....	101

	Pág.
3.7 Inconvenientes Legales o Jurídicos de los Trabajadores de Confianza	103
3.8 Facultad del Presidente de la República para Nombrar y Remover a los Funcionarios y Empleados.....	105
3.9 Análisis Jurídico Filosófico de la Existencia de la Ley Burocrática.....	107

CAPITULO IV PROPOSICIONES

4.1 Autoridades Competentes para Conocer de Conflictos entre el Estado y sus Trabajadores de Confianza.....	116
4.2 Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Su eficacia Jurídica.....	118
4.3 Situación de los Trabajadores al Servicio de los Estados de la Federación.....	122

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

PROLOGO

El Derecho del Trabajo, es una rama del Derecho Social que ha venido evolucionando a grandes pasos, tanto a nivel nacional como mundial, y en base a ésto, los trabajadores han buscado plasmar por medio de estos avances sus carencias, ya sean económicas, políticas y sociales, no importando la actividad en que se desarrollen y donde la realicen.

Bien es sabido, que el avance de esta rama del Derecho ha tenido por objeto buscar nuevas y realistas ideas, las cuales se han ido desarrollando tanto a nivel constitucional como a través de leyes secundarias y supletorias.

En alguna época, no fue necesaria la relación trabajador patrón, para la existencia del Derecho del Trabajo, ya que esta relación se encontraba sujeta a otras reglamentaciones, las cuales se analizarán en este trabajo. Si bien es cierto que ahora es indispensable la relación trabajador-patrón, para la existencia de esta rama del Derecho, en otro tiempo no fue así.

Remitiéndonos a la Historia, nos damos cuenta que todo ser humano aspira a que le brinden seguridad, y el trabajador al tenerla podrá desarrollarse con mayor rapidez y eficacia, al tener confianza y deseo de progresar.

Es por eso que mi trabajo busca que los trabajadores de confianza que prestan sus servicios al Estado, tengan los mismos derechos que los demás trabajadores, es decir que cualquier persona que se encuentre contratada tenga los mismos derechos laborales, de esta manera se terminaría con la desconfianza, corrupción, influyentismo, etc., ya que un trabajador de confianza no tiene seguridad, ello porque la mayoría de las veces entra a una institución por recomendaciones; o bien por grado intelectual; trata de desarrollarse con la mayor voluntad, pero sin estabilidad en el empleo, ya que corre el riesgo de que su superior sea removido por otro titular, que contará con personal propio, quedando los trabajadores ajenos a ese nuevo superior, sin trabajo y en estado de indefensión, como consecuencia del despido, deteriorando con ello las finalidades de la Administración Pública.

Por lo expuesto nos interesó analizar las condiciones de trabajo que tienen los trabajadores de confianza y específicamente la seguridad que deben tener en su empleo, los derechos que pueden exigir en caso de despido y los motivos por los que no hacen valer los mencionados derechos laborales.

Y como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, justicia su existencia ya que dicha Ley pretende encontrar un mundo jurídico que sea en su contenido: Justo, Equitativo y sobre todo Igualitario.

INTRODUCCION

"PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES LABORALES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO", es el tema que hemos elegido para presentarlo como Trabajo Recepcional, en virtud de que el mismo, ha despertado en nosotros un gran interés de carácter Académico y Profesional.

Para llevar a cabo tal propósito, consideramos el siguiente temario:

a) En el CAPITULO PRIMERO, damos conceptos generales y básicos de los términos que durante todo el trabajo trataremos, para hacer más comprensible el estudio que pretendemos analizar, entre los conceptos que se dan tenemos el de: Derecho, Derecho del Trabajo, Trabajo, Trabajador, Patrón, Trabajador al Servicio del Estado, Trabajador de Confianza, Relación de Trabajo, Contrato Individual de Trabajo, Salario, Nombramiento, Funcionario y Burocracia.

B) En el CAPITULO SEGUNDO, abordamos los Antecedentes Históricos que se tienen desde la Epoca Colonia, México Independiente sus Constituciones como son las de Apatzingán de 1814, la de 1824, las Bases Constitucionales de 1836, la Constitución

de 1857, y, en la Epoca contemporánea, la Constitución de 1917, también hablamos de los Antecedentes Históricos en otros países como son: Roma, Inglaterra y Francia.

c) En el Capítulo Tercero, nos concretamos al estudio y análisis de lo que es el Marco Jurídico y la situación Jurídica a que están expuestos los Trabajadores de confianza que prestan sus servicios al Estado, dando así el concepto de lo que es el Trabajador de Confianza, las Garantías Individuales y Sociales a que tienen derecho éstos trabajadores. El Trabajador de Confianza en la Ley Federal del Trabajo de 1970, Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, situación de éstos trabajadores en cuanto a Prestaciones y Derecho de Huelga, sus inconvenientes Legales y Jurídicos, la Facultad que tiene el Presidente de la República para nombrarlos y removerlos, y un Análisis Jurídico Filosófico de la existencia de la Ley Burocrática.

D) Por último, en el **CAPITULO CUARTO**, hablamos de los recursos legales con que cuenta el Trabajador de Confianza al Servicio del Estado, es decir, las Autoridades que son competentes para conocer los conflictos de esta naturaleza, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Su Eficacia Jurídica, y en General la situación de éstos Trabajadores al Servicio de los Estados de la Federación.

CAPITULO I

CONCEPTOS

1.1. DERECHO

En nuestra materia son diversos los autores que definen al Derecho, abundamos algunos de ellos.

La palabra proviene del vocablo Latino Directum, que significa no apartarse del buen camino, seguir el sendero señalado por la Ley, lo que se dirige o bien dirigido. En general se entiende por Derecho el conjunto de normas Jurídicas, creadas por el Estado para regular la conducta externa de los hombres y en caso de incumplimiento está provisto de una sanción judicial.

Además de regular la conducta humana, el Derecho establece los órganos del Estado, así como los servicios públicos. ⁽¹⁾

(1) FLORES GOMEZ. González, Fernando y otro. "Nociones de Derecho Positivo Mexicano". vigésima primera ed. ; Ed. Porrúa, S.A. México, 1982. p.47.

Baltasar Cavazos Flores, nos define al Derecho como un "conjunto de normas obligatorias que regulan la conducta de los hombres expedidas por el Estado y cuyo incumplimiento genera una sanción". (2)

1.2. DERECHO DEL TRABAJO

El Derecho del Trabajo, es un derecho polémico porque fue producto de una lucha real, opuso al individualismo la idea de la realidad de la clase trabajadora, de su solidaridad y de su necesaria unidad para la lucha por su mejoramiento social, económico y cultural. Enfrentó en principio de que por encima de las Leyes económicas está el mensaje de Justicia Humana. Combatió un Derecho Civil, defensor de los poseedores de la tierra y la riqueza con la idea de un derecho nuevo, el derecho del hombre que entrega su patrimonio originario, que es su energía de trabajo a la Sociedad y a su economía, de donde adquiere el derecho de un ingreso remunerador suficiente y justo. (3)

Baltasar Cavazos Flores, nos define al Derecho del Trabajo como un "conjunto de normas que tienden al equilibrio y

(2) CAVAZOS

Flores, Baltasar. "Legislación Laboral Bancaria y Burocrática". 2a. ed.; Ed. Trillas; México, 1989. p. 157.

(3) DE LA CUEVA.

Marín. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". 3a. ed.; Ed. Porrúa, S.A., México. 1975. p. IX. +. 9.

justicia social en las relaciones entre los trabajadores y los patrones. Se le ha denominado también Derecho Laboral, Derecho Obrero, Derecho Industrial, Legislación Industrial".⁽⁴⁾

Fernando Flores Gómez González y Gustavo Carvajal Moreno, nos definen al Derecho del Trabajo, como un "conjunto de normas que regulan las relaciones entre dos grupos sociales, patrones y trabajadores tanto en su aspecto individual como colectivo, a efecto de conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, capital y trabajo".⁽⁵⁾

El Derecho del Trabajo ha respondido por tanto a las crecientes necesidades de un grupo social, cuya aflictiva situación ha obligado al Estado Moderno a otorgarle la mayor protección y amparo, a la que se ha denominado en términos comunes como el proletariado, denominación que incluso no alcanza a comprender los múltiples problemas que la sola existencia de tales grupos ha creado a través del creciente desarrollo que ha adquirido la industria y el Comercio Internacional, que ha llevado al propio Estado a intervenir en su solución, imponiéndole el deber jurídico de resolver la desproporción y las desigual-

(4) CAVAZOS Flores, Baltasar. Op. cit. p.157.

(5) FLORES GOMEZ González, Fernando y otro. Op. cit. p.223.

dades a que diera margen un indebido concepto individualista, que no hizo sino cambiar, como expresa DUGUIT, el nombre de Rey como titular de la soberanía por el pueblo, que ha sido representado no por las clases desposeídas, sino por las clases privilegiadas, que constituyen la burguesía. Frente a esa falsa noción se ha enfrentado el proletariado y el resultado ha sido el creciente impulso que ha tomado esta nueva disciplina Jurídica que hoy denominamos simplemente Derecho del Trabajo, como ayer se le denominó Derecho Obrero o Derecho Industrial."⁽⁶⁾

1.3 TRABAJO

La Ley Federal del Trabajo, en su Artículo 3o nos dice: El Trabajo es un derecho y un deber sociales, no es Artículo de comercio, exige respeto para las Libertades y Dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.⁽⁷⁾

Baltasar Cabazos Flores, nos dice: "Trabajo es toda actividad humana, intelectual o material, útil y lícita."⁽⁸⁾

(6) FLORES GOMEZ González, Fernando y otro. Op.cit. p.224.

(7) LEY FEDERAL DEL TRABAJO. 7a. ed. Editada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México. 1986. p.31.

(8) CAVAZOS Flores, Baltasar. Op.cit. p.161.

1.4. TRABAJADOR

La Legislación Laboral Burocrática en su Artículo 3o. define al Trabajador como "Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en listas de raya de los trabajadores temporales".⁽⁹⁾

El concepto "Trabajador" es el elemento básico del Derecho del Trabajo, ya que el contenido esencial de la Legislación Laboral es fijar y tutelar los derechos de los trabajadores.

En torno a este concepto se ha desarrollado la fuerza expansiva del Derecho del Trabajo, pues bien es cierto que de acuerdo con los datos que nos aporta la Historia, la Legislación Laboral en sus inicios tendió a proteger únicamente al obrero industrial, vemos también que rápidamente fue ampliando su órbita de aplicación, hasta comprender al trabajador intelectual, al técnico, al alto empleado y al profesionista en general; cuyas relaciones de trabajo se pensaba que no tenían cabida dentro de

(9) MORALES

Italo, Hugo y otro. "Legislación Federal del Trabajo Burocrático". Ed. Pac, S.A. de C.V. México, 1988, p.20.

este Derecho, dejándose su regulación al Derecho Civil o Mercantil, en grave perjuicio para estos trabajadores, ya que por una falla del Legislador en la aplicación del concepto de trabajador, dejaba fuera de la regulación laboral a un importante sector y más determinante para el buen funcionamiento de las grandes empresas.

Afortunadamente, la evolución dinámica del Derecho del Trabajo ha hecho desaparecer casi totalmente el error de querer distinguir entre trabajo material y trabajo intelectual, y podemos decir que en la actualidad tal distinción carece de importancia Jurídica, pues ambas actividades se encuentran legalmente reguladas por nuestra Legislación Laboral.

En Europa nació el Derecho del Trabajo, pero ese Derecho solamente tendió a dar protección al trabajador de la Industria, al obrero.

Los Trabajadores del comercio y los empleados particulares, no estaban protegidos por las Leyes Laborales. El progreso del Derecho del Trabajo reveló la injusticia de la desigual protección Jurídica.

Esto dio lugar a que tanto en Europa, como en algunos países de sudamérica se dictaran diversas Leyes aplicables unas a obreros y otras a empleados, creando un verdadero problema de

distinción entre trabajador y empleado. Sin embargo, el término trabajador se hizo genérico y sus especies estaban formadas por los conceptos obreros y empleados. Esta distinción tiene algunas aplicaciones en el caso de los trabajadores de confianza, toda vez que al generalizarse el vocablo trabajador se pensó que ciertas personas, no obstante que prestaban sus servicios a otras, no podían quedar comprendidos dentro de la categoría de trabajadores, ya que al trabajador lo entendían como sinónimo de obrero.

Ludovico Barassi, nos dice que se han establecido cuatro criterios a saber:

- a) Una primera teoría, la más antigua, creyó encontrar la diferencia en la naturaleza del trabajo; el trabajo manual caracteriza al obrero, en tanto que el trabajo intelectual sería la órbita de los empleados. Pero es sumamente difícil establecer el límite entre las dos formas de trabajo.
- b) Una segunda opinión buscó la diferencia en la forma de pago de salario: El obrero es pagado a la semana, o a la quincena, en tanto que el empleado lo es por mes. Este criterio tampoco tiene solidez.

- c) Una tercera escuela creó la distinción en la diversa naturaleza de las actividades: El obrero tendría un campo en la Industria Mecánica, mientras que el trabajador comercial sería propio de los empleados. Vemos que tampoco es exacta esta distinción.
- d) Por último, una cuarta teoría, la más difundida, opina que el empleado es aquel trabajador que tiene funciones de colaborador con el empresario, en la inteligencia que esta colaboración debe consistir en la ayuda que imparte el trabajador en las funciones administrativas de la empresa. El patrono, no puede cumplir por sí solo las funciones de administración y se ve obligado a usar personas que le ayuden en esa actividad, que son precisamente los empleados, de los que se desprende de que todo el personal restante de la empresa serán obreros.⁽¹⁰⁾

Cuando surgió el Derecho del Trabajo en México, ya se habían dictado en Europa las Leyes de protección a los empleados; pero el Legislador Mexicano consideró que no debía dársele tratamiento en cuanto a trabajador, obrero o empleado y así

(10) BARASSI,

Ludovico, "Tratado de Derecho del Trabajo". Ed. Alfa. Buenos Aires, 1949, p. 522.

encontramos que en el Artículo 123 de nuestra Constitución, al establecer las bases para la Legislación ordinaria, dice: "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir las Leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

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

Sin embargo, el problema surgió en cuanto a que si a ciertos empleados deben considerárseles como trabajadores o no, con la interpretación que algunos tratadistas han querido ver en el Artículo Cuarto de la Ley Federal del Trabajo de 1931, que después de dar una definición de patrón en su primera parte, en su segundo párrafo agrega: Se considerarán representantes de los patrones, y en tal concepto obliga a éstos en sus relaciones con los demás trabajadores, los Directores, Gerentes, Administradores, Capitanes de Barcos, y, en general, las personas que en nombre de otro, ejerzan funciones de Dirección o de Administración.

Esta disposición de la Ley, produjo confusión en el sentido de que los representantes del patrón, o en los términos del propio Precepto quedaban incluidos o no dentro del campo de aplicabilidad de la Ley.

La interpretación que se hizo del concepto "Representante del Patrón", fue a todas luces errónea, ya que tanto la Doctrina como la Jurisprudencia los excluyó de la protección de la Legislación Laboral y los designó con el nombre de "Altos Empleados", diciendo que tales personas como representantes del patrón, eran responsables de la marcha de la empresa o negociación y por lo tanto, actuaban más bien como verdaderos mandatarios de derecho común, ésto es, definitivamente no se les podían considerar como trabajadores.

En este sentido se pronunció la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Ejecutoria de fecha 19 de Enero de 1935, que al tratar el problema de los altos empleados dijo:

Los directores, Administradores Generales y Gerentes, prestan indudablemente un servicio, pero se distinguen de los demás trabajadores en que:

- a) Tienen iniciativa propia, ésto es, tienen a su cargo la marcha general de la negociación, con facultades para celebrar los actos de Administración, y por regla general, los de dominio necesarios o convenientes para el éxito del negocio.
- b) Son representantes del patrono ante los trabajadores con la obligación de defender los intereses de aquel.

- c) La relación de dirección o Dependencia con respecto al patrono, se encuentra extraordinariamente reducido y tiene sólo un carácter mediato.

- d) En términos generales, son responsables por la marcha de la negociación y responden al patrono de los problemas originados por su culpa o imprudencia. Estos diferentes caracteres pueden resumirse diciendo; que esta clase de personas son representantes del patrono, verdaderos mandatarios del Derecho común, teniendo en cuenta que éste define al mandato como el contrato por virtud del cual se obliga al mandatario a ejecutar, por cuenta del mandante los actos Jurídicos que éste le encarga.

De lo expuesto se deduce que la diferencia fundamental entre los Directores, Administradores y los Trabajadores, es que los primeros son los representantes de una persona para la ejecución de actos Jurídicos, lo que no excluye que aquellos, de manera accesoria, ejecuten actos análogos a los de los trabajadores. Como se ve, los contratos celebrados por los Directores, Administradores Generales y Gerentes, revisten caracteres propios, debiendo decirse, además que dichas personas se encuentran íntimamente ligadas al interés patronal y que, por tanto, no pertenecen, en principio, a la clase trabajadora, y si

bien, como se ha dicho, este criterio no es suficiente para individualizar el contrato de trabajo, si debe ser utilizado en casos extremos, ya que el Derecho del Trabajo es esencialmente, un derecho de clase y sus disposiciones tienden a proteger a los individuos que a la misma pertenecen (Toca 3084/25 2a. Gómez Ochoa y Cía.).

De acuerdo con la Ejecutoria anterior, los Directores, Administradores, Gerentes, por el hecho de ser considerados por el Artículo Cuarto de la Ley como representantes del patrón, no podían tener el carácter de trabajadores, y por esa razón no quedaban amparados por la Legislación del Trabajo.

Afortunadamente, el Pleno de la Suprema Corte no tardó en destruir el erróneo criterio de la anterior Ejecutoria, al hacer una interesante interpretación del Artículo Cuarto, diciendo:

Debe convenirse en que es cierto que este Artículo (Cuarto de la Ley) establece que se consideran como representantes de los patrones, y en tal concepto obligan a éstos en sus relaciones con los demás trabajadores, a los Directores, Gerentes, Administradores, Capitanes de Barco y en general, las personas que en nombre de otra ejerzan funciones de Dirección o de Administración.

Pero también es verdad que el mismo Precepto claramente dice que los Directores, Gerentes, etc.; representan a los Patrones en sus relaciones con los demás trabajadores; esta última frase indica que los Directores, Gerentes, etc., son también trabajadores en relación a la empresa a quien sirven, siempre que ellos no formen parte integrante de ésta, porque de lo contrario, es claro que sí serán patrones, así es que no obstante que el Gerente tuvo la representación de la empresa, sus relaciones con dicha empresa no son otras que las de un trabajador con su Patrono, supuesto que el interesado desempeñó bajo la dirección y Dependencia del Consejo de Administración y aún del Gerente General, un servicio personal mediante retribución convenida, Dependencia y Subordinación que no dejaron de existir, a pesar de las Facultades Directivas del Gerente. La circunstancia especial del otorgamiento de un poder Jurídico en favor del mismo Gerente, no puede determinar, por sí misma, ninguna modificación a la naturaleza de contrato, porque el mandato se otorgó al señor Herrasti, en tanto que fue nombrado Gerente y para facilitarle las funciones de su cargo; por tanto, ese contrato de mandato es accesorio del principal del trabajo celebrado entre el señor Herrasti y la empresa (Competencia 407/932, publicado en el Semanario Judicial de la Federación. Tomo 44, Pág. 3309).

1.5. PATRON

La Ley Federal del Trabajo, en su Artículo 10 nos dice:

"Patrón, es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores". (11)

Baltasar Cavazos Flores, dice: "Patrón es la persona moral o física a la que el trabajador presta sus servicios bajo subordinación y por un salario". (12)

1.6. TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO

Baltasar Cavazos Flores, dice: Trabajador al Servicio del Estado es la "persona que presta un servicio en virtud de un nombramiento o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales". (13)

1.7. TRABAJADOR DE CONFIANZA

Baltasar Cavazos Flores, dice: Trabajador de Confianza, es aquel "que desempeña funciones de dirección,

(11) TRUÉBA

Urhina, Alberto y Trueba Barrera Jorge. "Ley Federal del Trabajo", 71a ed.; Ed. Porrúa, S.A. México, 1993. p.28.

(12) CAVAZOS

Flores, Baltasar. Op.cit., p. 159.

(13) Ibidem., p. 161.

Inspección, vigilancia o fiscalización de carácter general. No puede pertenecer al sindicato de Trabajadores". (14)

Los trabajadores de confianza son trabajadores según lo indica su nombre, lo que quiere decir que están protegidos por la Legislación del Trabajo, con las modalidades que impone su naturaleza. Una fórmula bastante difundida expresa que los trabajadores de confianza, son aquellos cuya actividad se relaciona en forma inmediata y directa con la vida misma de las empresas; con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección, administración y vigilancia; ésta fórmula y las disposiciones de la Ley vigente, interpretadas por la Doctrina y Jurisprudencia, permitieron determinar las dos características siguientes:

Primero.- La categoría de Trabajador de confianza, depende de la naturaleza de las funciones.

Segundo.- Las funciones de confianza, son la Dirección, Inspección, Vigilancia y Fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionan con trabajos personales del patrón.

(14) *Ibidem.*, p.161.

1.8. RELACION DE TRABAJO

Baltasar Cavazos Flores dice: que la relación de trabajo "se inicia hasta que empieza a prestar un servicio personal subordinado, mediante el pago de un salario".⁽¹⁵⁾

La Legislación Laboral Burocrática, en su Artículo 2 nos dice: Para los efectos de esta Ley, la relación Jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo, las Directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación⁽¹⁶⁾

1.9. CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO

Baltasar Cavazos Flores, nos dice: que es "fuente de la obligación del trabajador de prestar un trabajo personal bajo las órdenes de un patrón y de la de éste, de pagar un salario por tal prestación de trabajo".⁽¹⁷⁾

(15) *Ibidem.* p. 160.

(16) *Ibidem.* p. 29.

(17) *Ibidem.* p. 156 y 157.

1.10. SALARIO

Definición del Maestro Baltasar Cavazos Flores:

"Retribución económica que debe pagar el patrón al trabajador con motivo de su trabajo".⁽¹⁸⁾

Es la retribución que debe pagar el patrono al trabajador por su trabajo; y se integra con los pagos hechos por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.⁽¹⁹⁾

"El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancía, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda".⁽²⁰⁾

"El salario es la retribución económica que paga el patrón al trabajador por virtud de la prestación de un servicio, siempre que sea consecuencia directa del contrato de trabajo celebrado".

(18) *Ibidem.* p. 160.

(19) DE LA CUEVA, Mario. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". 2a. ed.; Edit. Porrini. México, 1975. p. 294.

(20) *Idem.*

En cuanto una persona contrate la prestación de sus servicios con otra, para realizarlos de acuerdo con la Ley, bajo su dirección y dependencia y mediante retribución convenida, la cantidad que percibe el trabajador recibe el nombre de prestación económica o simplemente salario.

El salario se puede estipular libremente entre las partes de un contrato de trabajo, patrón y trabajador, pero no puede ser jamás inferior al que de acuerdo con las prescripciones de la propia Ley, se fije como mínimo. De esta manera el salario mínimo viene a ser el que, atendidas las condiciones de cada Región, sea suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del trabajador, su educación y sus placeres honestos, considerándolos como Jefe de familia y teniéndolo en cuenta que debe disponer de los recursos necesarios para su subsistencia durante los días de descanso semanal en los que no perciba salario.

El trabajador recibe del patrón una cantidad determinada diaria, por la prestación de sus servicios que puede estipular con libertad cincuenta, cien pesos diarios o más; pero jamás puede ser inferior al límite que la Ley establece actualmente a través de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; de tal manera que aún cuando el propio trabajador señalase un sueldo inferior al mínimo, el patrón está obligado a pagar ese mínimo y de no

hacerlo incurrir en una sanción, ya que se ha estimado como delito el no otorgar ese pago en forma precisa y conveniente.⁽²¹⁾

La Ley Federal del Trabajo en su Artículo 83, nos dice:
El salario puede fijarse por unidad de tiempo, por unidad de obra, por comisión, a precio alzado o de cualquier otra manera.

Cuando el salario se fije por unidad de obra, además de especificarse la naturaleza de ésta, se hará constar la cantidad y la calidad del material, el estado de la herramienta y útiles que el patrón, en su caso proporcione para ejecutar la obra, y el tiempo por el que los pondrá a disposición del trabajador, sin que pueda exigir cantidad alguna por concepto del desgaste natural que sufra la herramienta a consecuencia del trabajo.⁽²²⁾

Artículo 87. "Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que deberá pagarse antes del día 20 de diciembre, equivalente a 15 días de salario, por lo menos.

Los que no hayan cumplido el año de servicios, independientemente de que se encuentren laborando o no en la fecha

(21) FLORES GOMEZ. González, Fernando y otro. *Op. cit.*, pp. 238 y 239.

(22) TRUEBA Urbina, Alberto. Trueba Barrera Jorge. "Ley Federal del Trabajo", 71a. ed.: Ed. Porrúa, S.A. México, 1993. p. 62.

de liquidación del aguinaldo, tendrán derecho a que se les pague, la parte proporcional del mismo, conforme al tiempo que hubieren trabajado, cualquiera que fuera éste.⁽²³⁾

1.11. NOMBRAMIENTO

Los nombramientos pretenden ser sustitutos del Contrato Individual de Trabajo.

El Artículo 12 de la Ley Laboral Burocrática dice: 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.

Artículo 15. Los nombramientos deberán contener:

- I. Nombre, nacionalidad, Edad, Sexo, Estado Civil y Domicilio.

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

(23) Ibidem. p.64.

III. El carácter del nombramiento: Definitivo, Interino, Provisional, Por tiempo fijo o Por obra determinada.

IV. La duración de la jornada de trabajo.

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

VI. El lugar en que prestará sus servicios.

Artículo 18. El nombramiento aceptado obliga a cumplir los deberes "inherentes", al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la Ley, al uso y a la buena fe.

El incumplimiento a los deberes "inherentes" da lugar a la solicitud de rescisión por causas imputables debidamente comprobadas.⁽²⁴⁾

1.12 FUNCIONARIO

Persona que desempeña un empleo público.

(24) CAVAZOS

Flores, Baltasar. Op. cit., Pp. 33, 34 y 35.

1.13 BUROCRACIA

Baltazar Cavazos Flores, la define como: "conjunto de empleados que trabajan en la Administración Pública". (25)

(25) *Ibidem.*, p. 156.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS

A) NACIONALES

2.1 EPOCA COLONIAL

Es ampliamente conocido el hecho de que durante todo el tiempo que duró el coloniaje en Nueva España, pero sobre todo en sus inicios, los puestos de cierta elevada categoría se compraban en la Corona Española, otorgándose los mismos en muchas ocasiones en subasta al mejor postor; sin embargo, entre las funciones que competían al Consejo de Indias, con sede en Sevilla, en materia de gobierno, ocuparon preferente lugar las elecciones de personas para que se hicieran cargo de los puestos públicos.

Sobre el particular Toribio Esquivel Obregón dice lo siguiente: Por eso dan reglas minuciosas que debían seguirse en la elección de los funcionarios. Para ocupar un puesto había de proponerse al que hubiera estado desempeñando el de la categoría inferior, tanto "para premiar a los que lo merecen, como para

desarraigarlos de las amistades que cobran en las partes donde están largos años", no debían nombrarse oidores a personas ligadas con parentesco con otros funcionarios de las audiencias, ni los Consejeros debían consultar el nombramiento de sus allegados, para vacantes. Al proveer a una vacante se presentaba por el Consejo una terna al Rey, con la nota de las cualidades de cada persona propuesta. Al efecto se llevaban libros donde se asentaban los nombres de las personas con sus merecimientos y tachas, y un certificado de esas constancias debía de acompañarse a la solicitud de empleo, y de todos aquellos funcionarios o empleados que estaban sujetos a residencia había de acompañarse certificado con el resultado de ella (Leyes de Indias, 30 35).

Estas disposiciones eran con frecuencia contravenidas, como no podía ser de otro modo, bajo el Gobierno de favoritos que sacaban su poder de la facultad de otorgar mercedes y empleos a sus amigos; no obstante la regla subsistía y era cumplida en todos aquellos casos, tal vez los más numerosos, en que los nombramientos no tenían que ser consultados con las altas autoridades. El 28 de Mayo de 1622 el consejo se quejó al Rey de que se proveían los corregimientos y gobiernos de las Indias, días antes de que se cumpliera el término de su provisión, lo que daba por resultado que el Consejo no tenía ocasión de ejercer sus funciones presentando la terna, y se le contestó que S. M. agradecía el consejo, y que, si se había salido de las reglas establecidas era "por la necesidad de acomodar algunos criados

del Rey mi señor que haya Gloria". Por otra parte el Rey el 30 de Marzo de 1640 llamaba la atención al Consejo acerca de que toda merced que pasara de treinta ducados por una vez, no podía darse sin real consulta, pues lo ontrario era abuso (Nota del Título II Libro II de la R. I.)⁽²⁶⁾

Derivada directamente de la función de Gobierno, incumbía a los Virreyes la de nombrar a los empleados públicos, cuando ello no estaba confiado por la Ley al Monarca o a determinada Autoridad. La Ordenanza de Intendentes los privó de la facultad de nombrar empleados a discreción, obligándolos a hacerlo entre los propuestos por los Intendentes.

En materia de descendientes de conquistadores, hubo un gran obstáculo para los Virreyes, emanados de las Leyes que les ordenaban preferir en los empleos de Justicia a los descendientes de tales conquistadores, con lo que, independientemente de sus méritos personales, éstos exigían se les diera dichos empleos y había que satisfacerlos.

Con este motivo el Marqués de Montes Claros dirigía al Rey una carta con fecha 2 de Agosto de 1607, que describe la

(26) ESQUIVEL.

Obregón, Toribio. "Apuntes para la Historia del Derecho en México". Ed. Polv. México 1938. T. II. Nueva España. pp. 190-191.

situación y sus inconvenientes, cuando sin distinción había de premiarse a todos por igual:

...es menester, dice, entender que con la falta que al principio hubo de mujeres con quien casarse, son innumerables los mestizos y mulatos que hoy son nietos de conquistadores; y otros que cuando no por ese defecto, por necesidad o mala inclinación se han hecho de peores partes... y que de la misma manera sea benemérito y espere paga el carpintero que fabricó los bergantines, y el herrero que hizo los clavos y el que empedró las calles de México, como el Marqués del Valle que lo conquistó. Por lo menos, Señor, tenga cada cosa su lugar y pare en cierta raya, sin que se trate de ello tan por mayor como hasta aquí, y corra voz común que forzoso han de ser Corregidores y Administradores de Justicia sólo los descendientes de Conquistadores, particularmente que yo no hallo por donde ha de ser menor la obligación de que V.M. tiene a dar a los conquistadores persona a propósito que los mantenga en Justicia, que a los conquistadores premie de sus obras.⁽²⁷⁾

Lo anterior, es lo más sobresaliente que podemos encontrar con respecto a los antecedentes históricos que

(27) *Ibidem*, pp. 426-427.

situación y sus inconvenientes, cuando sin distinción había de premiarse a todos por igual:

...es menester, dice, entender que con la falta que al principio hubo de mujeres con quien casarse, son innumerables los mestizos y mulatos que hoy son nietos de conquistadores; y otros que cuando no por ese defecto, por necesidad o mala inclinación se han hecho de peores partes... y que de la misma manera sea benemérito y espere paga el carpintero que fabricó los bergantines, y el herrero que hizo los clavos y el que empedró las calles de México, como el Marqués del Valle que lo conquistó. Por lo menos, Señor, tenga cada cosa su lugar y pare en cierta raya, sin que se trate de ello tan por mayor como hasta aquí, y corra voz común que forzoso han de ser Corregidores y Administradores de Justicia sólo los descendientes de Conquistadores, particularmente que yo no hallo por donde ha de ser menor la obligación de que V.M. tiene a dar a los conquistadores persona a propósito que los mantenga en Justicia, que a los conquistadores premie de sus obras.⁽²⁷⁾

Lo anterior, es lo más sobresaliente que podemos encontrar con respecto a los antecedentes históricos que

(27) *Ibidem.* pp. 426-427.

existieron en la época Colonial; en éstos deducimos que en cierta clase de cargos o comisiones los mismos podían ser vitalicios, lo cual representaba la inamobilidad correspondiente para quienes los desempeñaban, pero en otros casos tal situación no se llegaba a dar y ésto producía la inestabilidad en el empleo, que es el problema a que desde entonces y hasta nuestros días está expuesto el trabajador al servicio del Estado.

2.2. MEXICO INDEPENDIENTE

Sabemos que lo que se conoce en nuestra Historia como México Independiente, comienza desde 1821 y llega hasta el año en que estamos viviendo. No obstante, para efectos del presente estudio, tal etapa de la Historia Nacional la hemos dividido en dos grandes partes: De México preindependiente a México Independiente (1857), y México Contemporáneo de 1917 hasta la fecha, caso en el cual hacemos especial énfasis en la Constitución de dicho año.

A) Constitución de Apatzingan de 1814.

La Constitución de Apatzingán, que le siguió a los "Sentimientos de la Nación" de Morelos, sólo contiene una disposición con respecto al tema que

estamos tratando aquí. Tal disposición se halla en el Artículo 26 y dice literalmente lo siguiente:

Artículo 26.- Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución.⁽²⁸⁾

Como se aprecia a simple vista, la temporalidad a que se alude en el Artículo que acabamos de transcribir, da como resultado que en esta Constitución los empleados públicos no tuviesen ninguna clase de estabilidad al servicio del Estado. Consideramos que la claridad del texto no amerita mayor comentario, ya que es total y definitivamente determinante al respecto.

B) Constitución de 1824.

La Constitución de 1824 comprende varias disposiciones en relación al tema que estamos abordando en este estudio. He aquí algunas de ellas:

(28) TENA Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Ed. Porrúa, S.A. México, 1976. 7a. ed. p. 35.

(Artículo) 50. "Las facultades exclusivas del congreso General son las siguientes:

XXIII. Crear o suprimir empleos públicos de la Federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.⁽²⁹⁾

(Artículo) 110. "Las atribuciones del Presidente, son las que siguen:

IV.-Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho.

VI.-Nombrar los Jefes de las Oficinas Generales de Hacienda, los de las Comisarías Generales, los Enviados Diplomáticos y Cónsules, los Coroneles y demás Oficiales superiores del Ejército Permanente, Milicia Activa y Armada, con aprobación del Senado, y en sus recesos del Consejo de Gobierno.

VII.- Nombrar los demás empleados ...de las Oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las Leyes.

(29) *Ibidem.* pp. 174-175.

VIII.- Nombrar, a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, los Jueces y Promotores Fiscales de Circuito y de Distrito. ⁽³⁰⁾

(Artículo) 126. "Los individuos que compongan la Corte Suprema Justicia, serán perpetuos en este destino, y sólo podrán ser removidos con arreglo a las Leyes". ⁽³¹⁾

De lo anterior, se desprende que aún en el caso de los individuos (se entiende aquí que tales individuos eran los que ahora son los Ministros) de la Corte Suprema de Justicia, que en la Constitución de 1824 en sus funciones, por definición, eran "perpetuos", los mismos podrían ser "removidos" con arreglo a las Leyes, lo cual equivale a decir que ni éstos gozaban de la estabilidad en el empleo que con tal carácter prestaran al Estado, y por lo que hace a los demás Trabajadores Públicos, por la forma en que están redactados los numerales a que nos referimos, es de concluirse en el sentido de que tampoco disfrutaban de tal estabilidad.

(30) *Ibidem*, p. 187.

(31) *Ibidem*, p. 187.

C) Bases Constitucionales de 1836.

En las Bases Constitucionales sólo encontramos los antecedentes a que nos estamos refiriendo en las "Leyes" Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta, lo cual en lo conducente enseguida transcribimos:

Ley Tercera:

44.- Corresponde al Congreso General exclusivamente:

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

52. Toca a la Cámara de Diputados exclusivamente, a más de lo que ha especificado esta Ley.

I. Vigilar por medio de una Comisión Inspectorá, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las Oficinas Generales de Hacienda. Una Ley secundaria detallará el modo y términos en que la Comisión Inspectorá deba desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se fijen.

II. Nombrar los Jefes y demás empleados de la Contaduría mayor.

III. Confirmar los nombramientos que haga el Gobierno para primeros Jefes de las Oficinas Generales de Hacienda, establecidas o que se establezcan.

53. Toca exclusivamente a la Cámara de Senadores:

III. Aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para enviados Diplomáticos, Consules, Coroneles y demás Oficiales superiores del Ejército Permanente, de la Armada y de la Milicia Activa.

Ley Cuarta:

15. Son prerrogativas del Presidente de la República:

VI. Nombrar libremente a los Secretarios del Despacho y poderlos remover siempre que lo crea conveniente.

X. Nombrar a los Consejeros en los términos que dispone esta Ley.

XI. Nombrar a los Gobernadores de los Departamentos a propuesta en terna de la Junta Departamental y con acuerdo del Consejo.

XII. Remover a los empleados Diplomáticos, siempre que lo juzgue conveniente.

XIII. Nombrar a los empleados Diplomáticos, Cónsules, Coroneles y demás Oficiales Superiores del Ejército Permanente, de la Armada y de la Milicia Activa, y a los primeros jefes de las oficinas principales de Hacienda, establecidas o que se establezcan, con sujeción, en los primeros, a la aprobación del Senado, y en estos últimos, a la de la Cámara de Diputados, según prescriben los Artículos 52 y 53 de la Tercera Ley Constitucional.

XIV. Nombrar para todos los demás empleos Militares y de las Oficinas, con arreglo a lo que dispongan las Leyes.

XV. Intervenir en el nombramiento de los Jueces e Individuos de los Tribunales de Justicia, conforme a lo que establece la Quinta Ley Constitucional.

XXIII. Suspender de sus empleos, hasta por tres meses y privar aún de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de su nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos, y en el caso que crea debérseles formar causa, pasará los antecedentes al Tribunal respectivo.

Ley Quinta:

12. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:

XVI. Nombrar todos los subalternos y Dependientes de la misma Corte Suprema.

22. Las atribuciones de estos Tribunales son las que siguen:

IX. Nombrar a sus subalternos y Dependientes respectivos.

Ley Sexta:**7. Toca a los gobernadores:**

V. Nombrar a los prefectos, aprobar el nombramiento de los subprefectos del departamento, confirmar el de los Jueces de Paz y remover a cualquiera de estos funcionarios, oído previamente el Dictámen de la Junta Departamental, en cuanto a la remoción.

VI. Nombrar los empleados del Departamento, cuyo nombramiento no esté reservado a alguna otra Autoridad.

VII. Suspender hasta por tres meses, y privar aún de la mitad del sueldo por el mismo tiempo, a los empleados del departamento".⁽³²⁾

De lo expuesto, se deriva que el Estado tiene en tales bases o Leyes Constitucionales, la facultad para remover a sus Servidores, de lo que resulta la inestabilidad correspondiente de los mismos.

(32) *Ibidem*, pp. 218-240.

D) La Constitución de 1857.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, fue la más liberal de su época; en ella podemos descubrir los primeros trazos del Derecho Burocrático en lo que se relaciona con nuestro tema, aunque, como es lógico suponer, sus características no estaban completamente definidas. La afirmación que acabamos de hacer se confirma con la transcripción de los numerales que siguen:

Artículo 32. Los Mexicanos serán preferidos a los Extranjeros, en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las Autoridades, en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. Se expedirán Leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguan en cualquier Ciencia o Arte, estimulando al trabajo y fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios.

Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

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

XII. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules, de los empleados superiores de Hacienda, de los Coroneles y demás Oficiales Superiores del Ejército y Armada nacional.

XXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su Secretaría a los de la Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la Ley.

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

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las Leyes.

III. Nombrar los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con aprobación del Congreso, y en sus recesos de la Diputación Permanente.

IV. Nombrar con aprobación del Congreso, los Coroneles y demás Oficiales Superiores del Ejército y Armada Nacional, con arreglo a las Leyes.⁽³³⁾

2.3. EPOCA CONTEMPORANEA

A) La Constitución de 1917.

La Burocracia Mexicana desde la Conquista, para no remontarnos más allá, ha pasado por una serie de dificultades que en ciertos casos bien podrían estimarse como infranqueables con respecto al establecimiento de sus prerrogativas de la naturaleza laboral.

El desenvolvimiento de su Historia, lejos de haber sido fácil, siempre se ha tornado complejo y, en la mayoría de los casos, contrario a sus intereses, tanto en el aspecto económico como en el social.

(33) TRUEDA

Urbina, Alberto. "La Cámara de Diputados donde Nació la Constitución de 1857 y su Texto Original". Biblioteca Campechana. Campeche, Camp. México, 1957. pp. 52-84.

Los casos de injusticia, en que ha sido víctima la Burocracia Nacional son múltiples y no vale la pena hacer con ellos un inventario de iniquidades cometidas en su contra, bastando sólomente con expresar sobre el particular que no obstante que en la Constitución de 5 de Febrero de 1917 se establecieron plenamente sus derechos en materia laboral, éstos fueron desatendidos por el Legislador reglamentario y aún por la Jurisprudencia.

Como un adelanto a lo que se dirá en su oportunidad, consideramos pertinente citar el texto del preámbulo del primigenio Artículo 123 Constitucional, del que indiscutiblemente se deduce el establecimiento del Derecho Burocrático Mexicano.

Artículo 123. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir Leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo Contrato de Trabajo.⁽³⁴⁾

(34) *DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE. Publicado bajo la Dirección del C. Fernando Romero García, Oficial mayor de dicho Congreso. Versión taquigráfica revisada por el C. Joaquín Z. Valdez. México, D.F., Imprenta de Cámara de Diputados, 1922. T. II, p. XXIV (-) 24. Diario Oficial. Órgano del Gobierno Provisional de la Rep. Mex. Lunes 5 de Febrero de 1917. Ju. ep. T.V. No. 30, p.158.*

Como se desprende del texto transcrito, las Autoridades Legislativas que se mencionan en el mismo, deberían "...expedir Leyes sobre el trabajo... las cuales regirán el trabajo de los ...empleados y de una manera general todo contrato de Trabajo". Y de dicho texto, sólo puede deducirse que los empleados a que se alude, por no existir distinción alguna al respecto, incluye lógicamente hablando, a los servidores públicos, atendiendo al principio de que donde el Legislador no distingue, el intérprete no tiene obligación de hacerlo, y además a la circunstancia de que no se puede ser y dejar de ser al mismo tiempo, sobrando en consecuencia hacer otra clase de comentarios sobre el particular, así sea éste el concerniente al propio Contrato de Trabajo, mismo que para la mayoría de los especialistas en la materia, es la Institución alrededor de la cual gira o gravita todo el Cosmos del Derecho Laboral.

Sin embargo, no obstante lo convincente de los razonamientos acabados de exponer, el Legislador reglamentario, contraviniendo además las más elementales reglas de la interpretación Jurídica, consistentes en buscar el sentido de la Ley mediante su interpretación Lógica, sistemática e Histórica, al excluir a la Burocracia Nacional indiscriminadamente del Derecho del Trabajo Mexicano, en la forma que lo hizo, por lo menos en el pretérito reciente, atentó en primer lugar contra su Historia, y en segundo término contra el derecho al que ya tenía acceso a partir de 1917.

Esta parte del Derecho Mexicano del Trabajo Burocrático, desde 1938 y 1942, respectivamente, fue estudiada por Mario De La Cueva⁽³⁵⁾, y por J. Jesús Castorena⁽³⁶⁾, en las sendas obras que dejaron escritas para la posteridad.

Dice De La Cueva, que la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz inició la exclusión de los servidores del Estado de los beneficios consignados en el Artículo 123 y que, en cambio, con diferentes limitaciones, las Leyes de Coahuila, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas, establecieron el sistema opuesto.

Asimismo, sobre el particular, indica dicho autor, que en el proyecto presentado a la Cámara de Diputados en 1919 se siguió a la Ley de Veracruz, pero que el Artículo respectivo fue reformado durante la discusión, y por último señala, que el proyecto de 1925 regresó, nuevamente, al sistema de Veracruz.

Por lo que hace al proyecto Portes Gil, en el que se abordó nuevamente el problema relativo a la Burocracia Nacional, el

(35) DE LA CUEVA. Mario. "Derecho Mexicano del Trabajo". 5a. ed. : Ed. Librería de Porrúa Hnos. y Cía., México, 1938. pp. 327-337.

(36) CASTORENA. J. Jesús. "Tratado de Derecho Obrero". 4a. ed.; Ed. Juris. México, 1942. pp. 464-492.

Tratadista en cita, expresa que el Artículo Tercero de tal proyecto decía:

Estarán sujetos a las disposiciones del presente Código todos los trabajadores y patrones, inclusive el Estado (La Nación, los Estados y los Municipios), cuando tengan el carácter de patrono. Se considera que el Estado asume este carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que puedan ser desempeñados por particulares.

Sin embargo, señala De la Cueva: "En la misma Exposición de Motivos se dice que para los trabajadores no incluidos en los beneficios de la Legislación del Trabajo se expediría la Ley del Servicio Civil".

Esto que es absurdo, en mi concepto, puesto que va frontalmente contra un mandato Constitucional establecido completamente en sentido opuesto, ya que incluye a todos los empleados en virtud de que no hace distinción alguna respecto de los mismos, puesto que para el caso el Artículo 123 Constitucional que se comenta en antecedentes, lisa y llanamente se refiere al "empleado", que en este supuesto debe y tiene que ser considerado en términos generales y hasta absolutos, se agravó aún más en el proyecto de la Secretaría de Industria que se propuso sobre el mismo tópico, toda vez que en su Artículo Segundo se decía:

Estarán sujetos a las disposiciones de esta Ley (la reglamentaria del Artículo 123 Constitucional), todos los trabajadores y los patronos, inclusive el Estado (La nación, las Entidades Federativas y los Municipios) cuando tengan el carácter de patrono. El Estado asume ese carácter respecto de los servicios que no constituyan ejercicio del Poder Público ni sean un medio indispensable para ese ejercicio, sino actividades de producción encaminadas a satisfacer necesidades de orden económico. Los Tribunales a quienes corresponda la interpretación de esta Ley, no podrán considerar sujetos a ella a los funcionarios de elección popular, a las personas que desempeñen empleos en virtud de nombramiento expedido a su favor por autoridad competente, a los miembros del Ejército de la Policía y de la Armada, ni a quienes trabajen en servicio que el Ejecutivo Federal haya declarado indispensables para el ejercicio del poder público.

En la confrontación Histórica y Jurídica que se hizo de los dos proyectos que se mencionan, el de Portes Gil y el de la Secretaría de Industria, en la discusión llevada a cabo con motivo de la expedición de la primera Ley Federal del Trabajo de 1931, en la Cámara de Diputados, tratando de enmendar el error en que se había incurrido en los sendos proyectos de que se trata, se llegó a la conclusión de que sería preferible promulgar una Ley

de Servicio Civil con carácter general para todos los servidores del Estado, lo cual quedó establecido en el Artículo 2o de la indicada Ley reglamentaria del Artículo 123 Constitucional, conforme a los términos siguientes:

"Artículo 2o.- Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan".

De esta manera, contrariando abiertamente el espíritu y la letra del numeral 123, se consumó en México el atentado jurídico más grande y grave que se haya o hubiere cometido contra la burocracia del país, conculcando en esa forma sus más elementales derechos, puesto que el susodicho Precepto Constitucional amparaba desde el Primero de Mayo de 1917, y hasta la fecha sigue amparando, a todos los empleados de un modo general e indiscriminado, es decir, sin excepción alguna.

Sobre el particular, es de decirse que, en estas condiciones tanto el Estatuto Cardenista como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Lopezmateísta, no son sino el resultado de dicha interpretación aberrante que en su oportunidad se hiciese al Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenida o comprendida

en su primigenia Ley reglamentaria, con lo cual no se ha resuelto, ni habrá de solucionarse plenamente, la verdadera y única situación jurídica de los Servidores Públicos Mexicanos, misma que, al diferenciarse de éstos en la Ley Burocrática reglamentaria desde hace tiempo del Apartado "B" del citado numeral 123, el personal de confianza y de base, sigue ahondándose en serias dificultades respecto a la indicada solución del problema de que se habla.

Al respecto Castorena escribió en 1941, que el Estatuto (hoy denominado Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, con ciertas variantes y agravantes con relación a dicho Estatuto): ...aunque constituya una Ley Especial, a pesar del esfuerzo de sus autores para situar la relación entre Estado y Servidores en un plano diverso de la contratación entre particulares, no constituye, propiamente hablando, más que un régimen particular de trabajo dentro del sistema de la Ley de la materia exactamente como acontece con el trabajo ferrocarrilero, marítimo, etc., de aquí que su análisis lo hayamos llevado a cabo siguiendo esa idea. ⁽³⁷⁾

Sobre el particular, solo me permito manifestar que Castorena, independientemente de que no contempla en toda la

(37) CASTORENA,

J. Jesús. Ob. Cit. p.492

magnitud que merece el problema que en su oportunidad planteó el Derecho Mexicano del Trabajo Burocrático, dentro del marco total del Derecho Nacional, recurre al Sofisma consistente en asimilar "...el trabajo ferrocarrilero, marítimo, etc.,..." que en toda hipótesis son especies, en cuanto que es o son la forma o las formas como puede o debe prestarse el servicio: el trabajo (como él mismo lo indica), pero por ninguna razón, el género, como ocurre en el caso del "empleado", a que se contrae concretamente el Derecho Mexicano del Trabajo, contemplado o que preve el Artículo 123 Constitucional, al no haber hecho distinciones de especie alguna sobre la diferenciación que hipotéticamente, sólo hipotéticamente, podría haber existido, si se hubiera pretendido realizar tal diferenciación entre una clase de empleados, por ejemplo, los que prestan sus servicios a particulares, y con fines exclusivamente "económicos", y otra, también por ejemplo, los que por prestar sus servicios al Estado, por esa sola razón, devienen "empleados" distintos y hasta antagónicos en relación a los primeramente indicados.

En tal situación, difícil de resolver satisfactoriamente, sólo puede concluirse con cualquiera de estas dos respuestas: o los Constituyentes de Querétaro no supieron lo que hicieron al utilizar el vocablo "empleado", indiscriminadamente como lo hicieron o los Legisladores reglamentarios correspondientes posteriores, (todo ello en relación al Derecho Mexicano del

Trabajo y en especial del Burocrático), no han estado sabiendo lo que hacen, al estar distorcionando el sentido que contiene desde 1917, sobre este particular, la totalidad del Derecho Mexicano del Trabajo, principalmente en el Artículo 123, y en otros dispositivos jurídicos, como el Numeral 5o de la misma Constitución, en lo relativo a la libertad del trabajo y de la elección de la correspondiente actividad a la indicada libertad laboral, con la sola condición de que la misma sea lícita.

Recientemente, respecto a la relación y al Contrato de Trabajo, el propio Castorena ⁽³⁸⁾ dice que al lado de éstos, instituyó el Legislador la presunción de una y de otro, y que de un hecho conocido, el trabajo personal (que es lo que en realidad le da vida a todo el Derecho Laboral), tiene por cierta la existencia de aquéllos, siempre que se pueda acreditar que el trabajo personal que se ejecuta, es subordinado.

Esta situación que señala el mencionado autor, como es fácilmente de deducirse, en lo que se denomina Derecho Mexicano del Trabajo Burocrático, es en donde con mayor intensidad se da, puesto que la subordinación de que se habla, es inobjetable, debido principalmente al sistema de Jerarquización que existe dentro del medio ambiente burocrático.

(38) CASTORENA: *J. Jesús. "Manual de Derecho Obrero". Derecho Sustantivo. Editorial Jaris. México, 1984. p. 67.*

Pero independientemente de lo que se ha expuesto, es de establecerse que en cualquier hipótesis, la Ley reglamentaria, por ser ésta de carácter secundario, no puede ir más allá de lo que establece el Precepto Constitucional, por ser éste de índole fundamental, que, en su caso pretenda reglamentar o reglamente.

En consecuencia, como conclusión, debe tener en cuenta que si el Constituyente no consideró las diversas hipótesis en las que a futuro podría llegarse a encuadrar la locución de "empleado", que utilizó en el precepto legal correspondiente, al que se está aludiendo, tal circunstancia, en la especie, no puede ni debe ser aprovechada por la Legislación reglamentaria correspondiente para ir más allá de la intención que tuvo el referido Constituyente en el momento del Proceso Legislativo en que la usó, en la integración del Artículo 123; por lo que en dicho supuesto, el Legislador reglamentario del citado Precepto, no puede interpretar ni darle, al susodicho vocablo, diversa directriz de indiscriminación, que es la que en realidad comprendió, respecto al término "empleado", el cual quedó debida y legalmente consignado en el Precepto Jurídico citado.

Sobre el particular, es de decirse, a mayor abundamiento, que primero en algunas de las Leyes reglamentarias estatales del numeral 123 Constitucional, y con posterioridad en su Ley reglamentaria de carácter Federal, en ocasión o con motivo de la reglamentación del trabajo burocrático, no se tomó en cuenta para

nada la circunstancia consistente en que en las respectivas épocas en que las mismas se expidieron estaba todavía contemplado el multicitado vocablo "empleado", de la manera que se está indicando: indiscriminadamente; no obstante, sin que hubiera o hubiese habido Reforma Constitucional al respecto, por ejemplo, en el caso de la Ley Federal del Trabajo de 1931, se llegó a prescribir en su Artículo 2o, que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil, que al efecto se expedirían lo cual, además de constituir una injusticia cometida en agravio de los Servidores Públicos, era y es un acto anticostitucional, diérase la argumentación de carácter jurídico que se diese al respecto.

Sobre el particular, con toda razón Trueba Urbina ⁽³⁹⁾, manifestó lo que sigue:

El originario Artículo 123 de la Constitución de 1917, 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.

(39) TRUEBA

Urbina, Alberto. "Nuevo Derecho del Trabajo". Ed. Porrúa, S.A. México, 1975. p. 177.

Esta concepción de Trueba Urbina tuvo acerca de los sujetos de Derecho del Trabajo, denominados "empleados" en el Artículo 123 Constitucional, aunque a lo largo de su extensa obra el citado autor no la llegó a desarrollar por motivos que hasta la fecha se desconocen, nos da por lo menos una idea clara y precisa con respecto a la multicitada extensión que comprende la locución "empleado", utilizada por el Constituyente de 1917 al redactar el numeral en cita, y sobre todo, la trascendencia que representa el hecho de que haya sido trastocada en la forma en que se llegó a hacer por el Legislador reglamentario del susodicho numeral 123, sin que para el caso hubiera existido Reforma Constitucional alguna al respecto, según era y es lo procedente para estas situaciones sobre todo cuando se está en un Estado de Derecho como lo es el nuestro.

Para hacer más comprensible esta parte del presente estudio, en donde se tratará el aspecto Doctrinal de nuestro tema, consideramos pertinente reseñar en lo conducente y comentar en lo procedente, dos de las posturas más relevantes que hasta la fecha han existido en nuestro país en la Doctrina con relación al problema que aquí estamos tratando correspondiendo una de ellas al Gobierno de la República y la otra a la Representación Obrera Nacional.

La primera de tales posiciones, o sea, la Gobiernista se resume así:

El Funcionario público, bien se le considere en la Doctrina Clásica, tiene en sí mismo la representación Nacional, obra en nombre del poder público, es, desde muchos puntos de vista, un mandatario del Estado; o bien se le considere como el gobernante por la diferenciación natural en el Estado entre gobernantes y gobernados, tiene entonces la fuerza del Estado, sin más limitación que la de su propia voluntad según unos o la conciencia jurídica del pueblo según otros, no celebra, en ninguno de estos dos casos un contrato de trabajo. Los servicios, en cambio, de los empleados y obreros del Estado, sí son regulados por verdaderos contratos de trabajo; sin embargo, no se puede declarar, por la razón misma del funcionamiento y vida del poder público, que en todos los casos les sean aplicables las disposiciones del Artículo 123 Constitucional y de su Ley reglamentaria. La vida y funciones del Estado no pueden suspenderse por motivo alguno; los Tribunales estarán siempre expeditos para impartir la justicia; la Constitución concede al Ejecutivo facultades para nombrar y remover libremente el personal que de él depende; el Congreso tiene facultad para crear y suprimir empleos públicos de la Federación; la propia Constitución confiere a la Administración de Justicia Federal, facultad para nombrar y remover libremente su personal y los Gobernadores de los Estados y los Municipios tienen iguales facultades; por todos estos conceptos se ve claramente que el Constituyente mismo no quiso hacer extensivas las disposiciones del Artículo 123 a todos

los Trabajadores del Estado. Hay múltiples casos, sin embargo, en que la naturaleza del servicio que prestan los trabajadores al Estado es exactamente igual a la naturaleza y al servicio que origina y reglamenta el contrato de trabajo y en los que para nada se conculca la naturaleza del poder público, ni se afecta la vida del estado cuando toma a su cargo determinados servicios que en esencia pueden ser y son en muchas partes desempeñados por particulares y que sólo por circunstancias especiales están provisional o definitivamente a cargo del Estado; entonces, él mismo desempeña verdaderamente el papel de Empresario en relación con sus trabajadores.

En cuanto a la figura jurídica del denominado o comúnmente llamado "nombramiento" que recae sobre el funcionario público, la tendencia gobiernista, considera en esencia que el mismo no trae implícitamente un contrato de trabajo de otra especie, por no haber en él los elementos formales ni materiales indispensables para la existencia de un contrato: sin embargo, dicha postura admite que, excepcionalmente la administración pública podría emplear el procedimiento contractual para reclutar a algunos de sus servidores, por medio de un acto jurídico en el que aparecieran determinados los elementos formales y materiales de todo contrato y en el que se aplicaría estrictamente la Ley de las partes.

Sobre el particular es de expresarse que el texto del Artículo 123 Constitucional, en lo más mínimo contempla alguna

o algunas de las hipótesis de que se vale la corriente gobiernista para sostener su tesis, respecto a la discriminación que la misma contiene en ciertos aspectos relacionados con el Derecho del Trabajo Burocrático, que ampliamente y sin excepción alguna abarca a todas aquellas personas que con el carácter de "empleados", prestan sus servicios al Estado, por lo que, en tales circunstancias, dicha postura resulta tendenciosa.

Por lo tanto, bien se hizo en atacársele por conducto de la representación obrera del país, conforme a los siguientes términos: El Estado en la República Mexicana no ha querido asumir el carácter de patrono que notoriamente tiene respecto de sus empleados, sólo por el temor de verse ante la presión que ejercitarían sobre él sus dependientes; por su parte, los patronos se oponen a que los empleados públicos sean incorporados en el Derecho del Trabajo, porque saben que el Estado sirve a sus intereses y no a los de la clase trabajadora, pero ni técnica, ni legal, ni moralmente, hay razones para segregar a los empleados públicos del resto de la clase obrera; por tanto, propuso la representación de los trabajadores que los indicados Servidores Públicos fueran incorporados a la Legislación de la materia.

Estas razones y todas aquellas que hemos vertido nosotros en relación al tópico de que se viene hablando, son más que suficientes para concluir en el sentido de que la reglamentación del Artículo 123 Constitucional que, desde mil novecientos dieciocho, se le ha venido practicando, en cierta forma, ha

devenido completamente opuesta al espíritu y hasta a la propia letra del referido numeral, con el correspondiente detrimento para el Derecho Mexicano del Trabajo Burocrático, motivo por el cual éste no se ha llegado a desarrollar como ya hubiera procedido.

B) INTERNACIONALES

2.4. ROMA

En Roma, los antecedentes que existieron sobre el tema que tratamos, son los que siguen:

Durante las épocas Clásica y Republicana, no había distinción alguna con respecto a las diversas clases de servidores públicos, más si acaso, aquella a que se refieren los Romanistas, consistente en la designación de los Magistrados y los Jueces, para citar sólo un ejemplo, los Magistrados eran nombrados por el Gobierno, en tanto que a los Jueces los escogían las partes en conflicto cubriéndoles cada uno de éstos sus estipendios correspondientes.

"Teodoro Mommsen, dio una explicación precisa e impresionante de la situación de los Magistrados del pueblo, término que en el Historiador alemán no significa únicamente miembros

del poder judicial, sino todo servidor del pueblo".⁽⁴⁰⁾

La capacidad de obrar, la facultad de querer y de exteriorizar la voluntad, lo mismo que la de hacer valer ésta dentro de los límites del poder, son inherentes de un modo natural a la persona física. Los Romanos trasladaban idealmente esta capacidad de obrar a la colectividad, a la ciudadanía, al populos y subordinaban la voluntad individual, a esta voluntad común. Si nos es permitido aplicar aquí una de las expresiones de Derecho Privado, era una ficción política. ⁽⁴¹⁾

En cuanto a la permanencia en sus sendos cargos, es de decirse que era por lógica más que nada aleatoria, en lo que contaba la pericia con que tanto los mencionados Magistrados como los indicados Jueces resolverían satisfactoriamente los asuntos que les eran sometidos para su conocimiento y resolución.

2.5 INGLATERRA

No hemos de tratar aquí ni la manera como el Monarca

(40) COMPENDIO DEL DERECHO PUBLICO ROMANO. Editorial Impulso. Buenos Aires. Argentina, 1942. p. 113.

(41) DE LA CUEVA. Mario. "La Situación Laboral de los Trabajadores Públicos, Derecho Laboral". Edita. Porrúa, S. A. Montevideo, Uruguay, 1984. F. XXVII, No. 136. p. 626.

Inglés fue lentamente desplazado por el Gobierno de Gabinete, de carácter no oficial y orientado por una actividad de partido, ni de los fundamentos de esta evolución en sí singular, pero que toma luego significación universal.

La llamada Monarquía "Constitucional", entre cuyas notas esenciales se incluye sobre todo la apropiación por el Monarca del derecho del nombramiento, puede ser de hecho muy semejante a la puramente Parlamentaria; y al contrario, esta última no puede impedir que un Monarca capaz deje de ser una figura decorativa y participe efectivamente en la dirección de la política como sucedió con Eduardo VII de Inglaterra.

En el Reino Británico, el Rey quería orden y unidad dentro del mismo; y eso por razón que derivaba tanto de necesidades técnicas de la administración como de los intereses personales de sus funcionarios, el poder emplear indistintamente sus funciones en todo el ámbito de su autoridad era hecho posible por la unidad jurídica y ofrecía a tales Funcionarios, probabilidades más amplias para hacer carrera en los cargos que ocupasen; de esta manera en realidad eran inamovibles y dicha circunstancia les daba mayor seguridad en el desempeño de sus funciones.

2.6 FRANCIA

La Revolución Francesa, cambió drásticamente todo lo concerniente al Servicio Público. Con su advenimiento, los trabajadores (en general) del Rey, dejaron de considerarse como tales y pasaron al Servicio de la Nación.

La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, entregó a la humanidad una síntesis magnífica del pensamiento de la Filosofía del Siglo de las Luces, que no obstante los avatares de los doscientos años transcurridos, continúa siendo uno de los capítulos fundamentales de la idea de la democracia. Ciertamente, la concepción individualista del hombre y de la sociedad ha sido superada, pero la visión de la democracia social del mañana, no solamente no niega, sino por el contrario, refuerza la teoría de la soberanía del pueblo y la doctrina de la igualdad y libertad de todos los seres humanos, principios a los que agrega el derecho de los hombres a recibir, en su presente y en su futuro, un tratamiento que les permita compartir los beneficios de la economía y penetrar en el reino de los valores de la civilización y de la cultura.

Henry Berthelemy ⁽⁴²⁾, explica que los viejos autores, Perri Quet, Dareste y Laferriere, entre otros, veían en la función pública una relación contractual, un arrendamiento de servicios, un mandato o un contrato público, en tanto los autores de

(42) *TRAITE ELEMENTAIRE DE DROIT ADMINISTRATIF. Librairie Arthur Rousseau, Paris, 1923. Págs. 25 y sigs.*

principios de nuestro siglo, Maurice Hauriou, Leon Duguit y Gaston Jeza, también entre otros, hablaron de una situación legal, derivada de la aplicación a una persona, de un estatuto creado por un acto unilateral de autoridad. La concepción contractualista, según Berthelemy, conduce al derecho privado y nada hay que decir de ella, ni siquiera a propósito del llamado contrato público, pues el hecho de que una de las partes contratantes persiga un interés general no cambia la naturaleza de la relación. De los maestros citados, seleccionamos a Duguit porque abrió nuevas rutas al pensamiento político y jurídico, cuya influencia se escucha todavía.

La doctrina del ilustre Maestro de la Universidad de Burdeos, escribió Georges Burdeau ⁽⁴³⁾ aportó ante todo una saludable corriente de aire a la recargada atmósfera de las disputas de las escuelas, al negar el objeto mismo de las disputas, ya se tratara de la idea de la soberanía ya del derecho subjetivo o de un eventual derecho natural. Duguit no dio la razón a ninguno de los interlocutores e incitó a los juristas a arrojar sobre la vida su mirada, a fin de hacer del Derecho una ciencia de la vida. Y por otra parte, "al afirmar que el Estado era una situación de hecho resultante del proceso social de diferenciación entre gobernantes y gobernados, quitó al poder político la magia de su justificación por el derecho".

(43) *Traité de Science Politique*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Segunda Edición. París, 1967. T. II. Págs. 34 y sigs.

Espíritu inquieto y travieso, por eso le conocieron sus colegas como l'enfant terrible de las Ciencias Jurídicas y Políticas de su época, incursionó por todos sus terrenos, hizo una crítica penetrante de las naciones fundamentales y llegó a la conclusión de que el individualismo, la doctrina de la soberanía la idea del Estado como una Persona Jurídica dotada de una voluntad de calidades superiores a las de los hombres y el subjetivismo de los derechos naturales del hombre, era la pantalla con la que se quería ocultar el hecho real de la división social entre gobernantes y gobernados y la falsedad de la democracia representativa dentro de la que creíamos vivir. Particularmente valiosas son sus observaciones en torno a los problemas del Derecho Laboral, y en algunos aspectos, la teoría del Contrato Colectivo de Trabajo como fuente autónoma de derecho objetivo y la inexistencia de razonamientos válidos en contra de la sindicación de los Funcionarios Públicos, se reveló un auténtico visionario del Derecho del Trabajo, cuyos principios e ideas se impusieron con fuerza creciente en las décadas subsecuentes.

Obligados a concretarnos al análisis de la naturaleza de la relación Estado-Trabajadores Públicos, diremos que Duguit acudió a su explicación acerca de la esencia y clasificación de los Actos Jurídicos, pues le pareció indudable que el ingreso de una persona al servicio cae dentro de esas categorías. A este fin, presentó su definición de acto jurídico, que coincide, en

términos generales, con la que tradicionalmente había presentado la doctrina (Traité de droit constitutionnel. Librairie Fontemoing. París, 1921, T. I. p. 219): es todo acto de voluntad que se ejecuta con la intención de que se produzca una modificación en el ordenamiento jurídico.

El antiguo Maestro francés, consideró dos criterios básicos para la clasificación de los actos jurídicos: el primero toma en cuenta el origen del acto, unilateral o plurilateral, según provenga de una sola o de varias voluntades, mientras el segundo se relaciona con la naturaleza y efectos de los actos jurídicos.

Duguit pone un énfasis especial en la demostración de que no todo acto plurilateral es un contrato, pues además de él existen el acto colectivo, que se distingue del contrato por cuanto todas las personas que intervienen en su formación procuran un mismo fin, tal es el caso de la sociedad civil o mercantil, y el acto unión, en el que todos quieren lo mismo, pero por razones distintas, así, en el contrato colectivo de trabajo, las dos partes quieren su vigencia, pero en tanto los trabajadores buscan una regulación justa de la prestación de los servicios, la empresa quiere un período de paz y seguridad para su buen funcionamiento.

En la segunda clasificación, se colocan tres especies perfectamente definidas: a) El acto-regra, es el acto jurídico

creador de derecho objetivo: en consecuencia, siempre que se modifica el orden jurídico objetivo aparece el acto-regla. Es un acto puramente objetivo, es expresado brevemente, el acto creador de normas jurídicas generales. Su ejemplo clásico es la Ley, pero Duguit habla también, entre otras posibilidades, del Contrato Colectivo de Trabajo. b) El acto-condición, según lo indica su nombre, determina la aplicación de una norma jurídica objetiva a una persona a la que antes no le era aplicable, y de cuya aplicación nace un status. Es un acto originariamente objetivo, pero tiene algo de subjetivo, porque la aplicación de la norma se subordina a la aceptación del ser humano involucrado. Anticipamos como ejemplo el ingreso a la función pública o a la adopción de un menor. c) Finalmente, el acto subjetivo crea una obligación especial, concreta e individual a cargo de una persona, obligación que no le es impuesta por el derecho objetivo, sino que depende de su voluntad y cuyo ejemplo típico es el Contrato.

Analiza enseguida el ingreso de una persona a la función pública a la luz de las clasificaciones propuestas:⁽⁴⁴⁾ a) Respecto de la segunda clasificación (Traité, T. III. Págs. 95 y sigts.) y ya anticipamos la respuesta, el nombramiento, por designación o elección, es siempre un acto condición, porque el ingreso al servicio determina la aplicación de la Ley o reglamento ajeno a la voluntad del interesado, que rija la función de que se trate.

(44) Ob. cit. p. 95 y sigts.

b) La naturaleza unilateral o bilateral del acto dependerá del derecho positivo de cada época y de cada país. En el pasado era frecuente el reclutamiento de las personas para que desempeñaran obligatoriamente el cargo, de donde resultaba un acto puramente unilateral.

Las declaraciones de los derechos del hombre y el pensamiento democrático cuestionaron la justificación de ese tipo de medidas, de tal suerte, que el acto ha devenido necesariamente bilateral.

Duguit representó el mayor progreso en la evolución del Derecho Administrativo de su tiempo, y su influencia aún está viva, actual y el eminente Maestro de la Universidad de París, dice que: del hecho de que la situación jurídica del funcionario sea legal y reglamentaria y no subjetiva, resulta que la designación no es un acto subjetivo, quiere especialmente decir, no es un contrato, sino un acto individual, atributivo de una situación general e impersonal, ésto es, un acto condición.⁽⁴⁵⁾

Pero el maestro de Burdeos no quiso o tal vez no pudo salir del Derecho Administrativo: de esta suerte, el problema permaneció sin solución, porque era la autoridad, consecuente-

(45) *Ob. cit.* p. 25.

mente, el Estado, quien imponía unilateralmente las condiciones de prestación de los servicios. Para resolverlo entraron en juego el Sindicalismo de los Trabajadores Públicos y la Fuerza Expansiva del Derecho del Trabajo, en ejercicio de su nota de Universalidad y de la consecuente idea de que el trabajo humano es idéntico en todos sus matices, por lo que exige una reglamentación uniforme.⁽⁴⁶⁾

(46) DE LA CUEVA, Mario. "La Situación Laboral de los Trabajadores Públicos, Derecho Laboral". Ed. Porrúa, S.A., Montevideo, Uruguay, 1984. T. XXVII. No. 136. Págs. 631-634.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO

3.1 CONCEPTO DE TRABAJADOR DE CONFIANZA

Desde 1942, el Maestro Jesús Castorena, señaló que resultaba "materialmente imposible encontrar un criterio general para distinguir al empleado de base del empleado de confianza".⁽⁴⁷⁾

Esto que dice el Maestro Castorena es cierto y además es de hacerse notar que la Ley Burocrática tampoco contiene una definición de lo que es el Trabajador de Confianza, ya que ésta cuando mucho, lo que hace al respecto es mencionar en forma exhaustiva y no simplemente de modo enunciativo en el Artículo 5, quiénes y qué puestos o cargos son los que deben considerarse de "confianza"; enseguida transcribiremos el Artículo mencionado:

(47) CASTORENA, J. Jesús. *"Tratado de Derecho Obrero"*. Ed. Juris, México, 1942, p. 465.

Artículo 5. El Artículo 5 de la Ley citada señala los puestos que deben ser considerados de confianza y las características que los mismos deben llenar. En primer lugar, los cargos de que se trata deben requerir nombramiento autorizado por el Presidente de la República. También serán de confianza los cargos que impliquen funciones de Dirección, es decir, que tienen representatividad que implica poder de decisión. Esto es lógico, ya que quien toma resoluciones que puedan afectar a la buena marcha de la Administración, deben ser personas de confianza del Titular que las designa.

Los puestos de Inspección, Vigilancia y Fiscalización, a nivel Jefatura y Subjefatura también son de confianza, en el caso se está en presencia de una actividad que por su propia naturaleza requiere de la confianza del Titular, ya que se trata de quien está al pendiente del debido cumplimiento de las gestiones encomendadas a los Servidores Públicos.

Quienes manejen fondos y valores, teniendo la facultad de determinar la forma de aplicación o el destino de tales fondos, también son considerados de confianza. No requiere mayor explicación para entender la causa.

Igualmente, se encuentran citados en el precepto quienes ejerzan actos de auditoría; el precepto de que se trata está

redactado en tal forma que quedan incluidos todos los que presten servicios en esta área; la única explicación podría encontrarse en la posible filtración de datos a través de personal de apoyo que no fuera de confianza.

Una de las actividades importantes es la adquisición de bienes y servicios para el Estado; quienes ejerzan actos decisorios o de asesoría técnica en esta materia serán también de confianza, en razón de la posibilidad de que, en otra forma, pudieran llevarse a cabo adquisiciones indebidas. Cabría señalar que no ha sido suficiente el nombramiento de confianza para el debido control en estos aspectos.

Como en numerosas dependencias se llevan a cabo investigaciones de carácter científico (tal vez deberían incluirse también las investigaciones de carácter técnico), razón por la que se considera de confianza a quienes puedan señalar los objetivos de esas investigaciones.

Por último mencionaremos a quienes llevan el control de almacenes y de inventarios, por el uso que podrían darse a esas materias.

Con lo anterior, hubiera sido suficiente, pero los que redactaron la Ley consideraron que, independientemente de señalar las generalidades de los cargos de confianza, era conveniente hacer una enumeración de puestos y así lo hicieron.

En consecuencia, en el propio Artículo 5 de que estamos hablando se mencionan: Los Asesores de Secretarios de Estado, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales y Directores Generales o sus equivalentes; todo el personal de Ayudantías y Secretarías Particulares; los Agentes del Ministerio Público y los Agentes de todas las Policías.

Todo lo anterior por cuanto se refiere al Poder Ejecutivo, ya que para el Poder Legislativo serán de confianza el Oficial Mayor, el Tesorero y el Subtesorero de la Cámara de Senadores y 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.

Como existe una dependencia de control sobre el ejercicio presupuestal por parte de los funcionarios de otros poderes que es la Contaduría Mayor de Hacienda, en ésta son de confianza el Contador y el Subcontador Mayores, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios.⁽⁴⁸⁾

(48) CANTON

Moller, Miguel. "Derecho del Trabajo Burocrático". Ed. Pac, S.A. de C.V. México, 1988, pp. 100-101.

Tomando en cuenta lo anterior, nosotros nos permitimos proponer el concepto de Trabajador de Confianza conforme a los términos siguientes: Es toda persona física que presta a otra, física o moral, un servicio que además de ser personal y directamente, tiene como característica, entre otras, las de inmediatez o cercanía y de representación o de ejecución, lo cual da como resultado que en virtud de tal vinculación jurídica, se confundan ambas partes contratantes, por la estrecha relación que éstas guardan entre sí.

Esta definición, es el resultado de la investigación realizada.

3.2 GARANTIAS INDIVIDUALES Y SOCIALES EN RELACION CON LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

Las Garantías a que se hace referencia con respecto a los Trabajadores de Confianza, se hallan encuadradas en las Fracciones XI y XIV del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional; en la última de tales Fracciones se indica que dichos trabajadores gozarán de los beneficios de la Seguridad Social, y en la primera de ellas se expresa lo que sigue:

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 período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de Asistencia Médica y Obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de Guarderías Infantiles.

- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a 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.

Sobre el particular, Alberto Briseño Ruíz, hace el comentario siguiente:

La Fracción XI del Apartado "B", hace un adecuado planteamiento de las bases mínimas conforme a las cuales se organizará la Seguridad Social ... su redacción es un argumento más para apoyar la tesis de un precepto constitucional dedicado al establecimiento de los Seguros Sociales.

Esta Fracción tiene seis incisos, de la a) a la f), que se refieren a estos aspectos.

- a) En este inciso se proponen las contingencias o ramas que debe cubrir:
1. Accidentes y enfermedades profesionales.
 2. Enfermedades no profesionales y maternidad.
 3. Jubilación, invalidez, vejez y muerte.
- b) El segundo inciso se refiere a la conservación del derecho al trabajo, por parte del trabajador, en caso de accidente o enfermedad, por el tiempo que determine la Ley.

c) La tercera Fracción protege a la mujer durante el embarazo.

1. Prohibiéndole realizar trabajos que exijan esfuerzo considerable y pongan en peligro su salud, en relación con la gestación.
2. Tendrá forzosamente dos períodos de descanso, un mes antes de la fecha aproximada del parto y dos después, con pago de salario íntegro, la conservación de su empleo y los derechos que hubiere adquirido por su relación de trabajo.
3. Durante el período de lactancia tendrá dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos.
4. Disfrutará de asistencia médica y obstétrica, medicinas, ayuda para lactancia y servicio de Guarderías Infantiles.

d) Este inciso establece el derecho a asistencia médica y medicinas, para los familiares de los trabajadores, en los casos y proporción que determine la Ley.

- e) Faculta para establecer centros de vacaciones y de recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

- f) Se permite a los trabajadores obtener habitaciones baratas, en arrendamiento, venta, conforme a programas previamente aprobados. El Estado establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda para constituir depósitos a favor de los trabajadores, así como un financiamiento que permita otorgar créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones para este Fondo, serán enteradas al Organismo encargado de la Seguridad Social, regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y procedimiento de su administración, así como el otorgar y adjudicar los créditos respectivos.

Quedan fuera algunos aspectos de gran relevancia, que ponen en duda la naturaleza jurídica y las facultades del Instituto y del Presidente de la República. La dudosa creación de un Organismo Público descentralizado, la designación de los integrantes de la Junta Directiva y el Director General, la

obligatoriedad de las cuotas y la procedencia de los recursos, que desde luego no se preven en la Ley. También sería conveniente establecer las principales obligaciones del Instituto Administrador para poder atender los aspectos contenidos en el inciso a) y las prestaciones de los demás. ⁽⁴⁹⁾

Por su parte, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su Artículo 3o, señala con carácter de obligatorias, las prestaciones que enseguida se mencionan:

- I Medicina Preventiva
- II Seguro de enfermedades y maternidad
- III Servicios de rehabilitación física y mental
- IV Seguro de riesgos del trabajo
- V Seguro de Jubilación
- VI Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios
- VII Seguro de invalidez
- VIII Seguro por causa de muerte
- IX Seguro de cesantía en edad avanzada
- X Indemnización global
- XI Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil

(49) BRINEÑO

Ruiz, Alberto. "Derecho Mexicano de los Seguros Sociales". Ed. Harla. S.A. de C.V. México, 1987. p. 284-285.

- XII Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas
- XIII Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto
- XIV Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, resparación, ampliación o mejoras de las mismas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos
- XV Préstamos a mediano plazo
- XVI Préstamos a corto plazo
- XVII Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del Servidor Público y familiares derechohabientes
- XVIII Servicios Turísticos
- XIX Promociones culturales, de preparación técnica fomento deportivo y recreación, y
- XX Servicios funerarios.

Dentro de los Servicios Sociales dice Jorge Olivera Toro, se encuentra: "la venta de productos básicos y de consumo para el hogar, la alimentación económica en el trabajo, los centros turísticos, los servicios funerarios y otros". (50)

(50) OLIVERA

Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". 5a. ed.: Ed. Porrúa, S.A. México, 1988. p. 367.

De lo anteriormente expuesto, se llega a la conclusión de que tanto los trabajadores de confianza como los de base, disfrutan por igual de las garantías individuales y sociales de que se habla, atento a lo ordenado en la Fracción XIV del referido Apartado "B"

3.3 EL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

Para tratar este tema, vemos que son varios los especialistas que se han dedicado al estudio y análisis del trabajador de confianza de acuerdo como éste está contemplado en la Ley Federal del Trabajo.

La ley no da un concepto de lo que debe entenderse por trabajador de confianza, pero describe algunos elementos en función de los cuales se puede llegar a determinar cuándo se está en presencia de una función de confianza. Con respecto a la validez Jurídica del trabajo de confianza, el Lic. Cavazos afirma "que el Artículo 123 Constitucional no se refiere para nada a este tipo de trabajadores, por lo que su ulterior creación en la Ley reglamentaria resulta inconstitucional". (51)

La categoría de trabajador de confianza no está contemplada en la declaración de Derechos Sociales, pero no

(51) CAVAZOS

Flores, Baltasar. "Nueva Ley Federal del Trabajo, Tematizada y Sistematizada". Ed. Trillas, 15a. ed. México, 1984, p. 87.

creemos que su aceptación en la Ley del Trabajo viole las normas Constitucionales, porque los trabajadores de confianza son trabajadores que disfrutan de todos los beneficios del Artículo 123, con las modalidades, que no destruyen aquellos beneficios, derivados de la naturaleza de sus funciones.⁽⁵²⁾

Si bien la categoría de trabajadores de confianza significa una excepción a la concepción democrática de que es la Ley igual para todos, debe tenerse en cuenta que es una excepción que se legitima en la necesidad de la naturaleza de este tipo de funciones.

A) El Trabajador de Confianza en el Apartado "A"

a) Funciones de confianza

La Ley Federal del Trabajo establece en el Artículo 9 del criterio general para distinguir las funciones de confianza, el que se individualiza en las negociaciones del Sindicato con la empresa; en el caso de controversia resolverán las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Las funciones de confianza, de acuerdo con el Artículo citado, son las de: Dirección, Inspección, Vigilancia y

(52) DE LA CUEVA. *Mario. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". Ed. Porrúa, S. A.: 9a. ed. México 1984. T. I. p. 155.*

Fiscalización cuando tengan carácter general, y las que se relacionen por trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Las funciones de Dirección, Inspección, Vigilancia y Fiscalización deben ser de carácter general, toda vez que el trabajo de confianza es una categoría de excepción.

b) Sus modalidades

Las modalidades que se imponen al trabajo de confianza, como consecuencia de la naturaleza del servicio de que se trata, se hallan contenidas, principalmente, dentro del Capítulo II del Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, a manera de un trabajo especial y en algunas disposiciones aisladas del mismo ordenamiento.

I. Estabilidad en el trabajo

La fracción XXII del Artículo 123 Constitucional establece: "...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"; esta disposición hace que la estabilidad en nuestro sistema Jurídico sea relativa.

Con fundamento en el texto anterior, en el Artículo 49 de la Ley Federal de Trabajo, el Legislador ordinario estableció,

de manera limitativa, las excepciones al principio de la estabilidad absoluta, entre las cuales se encuentran, en la fracción III, los trabajadores de confianza; el trabajador de confianza no goza de estabilidad absoluta en el empleo.

CAUSAL ESPECIAL DE RESCISION

Dentro del Capítulo de los trabajadores de confianza, el Artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo establece para estos trabajadores una causal adicional de rescisión: "El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de confianza aún cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión, a que se refiere el Artículo 47".

"Esta disposición coloca al empleado de confianza en la calidad de esclavo, porque la pérdida de la confianza como hecho subjetivo del patrón, dará margen a que se rescinda con facilidad su contrato de trabajo".⁽⁵³⁾

II. Participación de utilidades.

El derecho de los trabajadores de confianza a participar de las utilidades de las empresas, se halla vedado en unos casos y limitado en otros, en razón de que los altos sueldos que

(53) TRUEBA

Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. "Ley Federal del Trabajo". 54a. ed.; Ed. Porrúa, S.A. México. 1986. p. 116 y 117.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

generalmente devenga este tipo de trabajadores mermaría considerablemente el monto de esta prestación a quienes no tuvieran el atributo de ser de confianza.

Respecto a los trabajadores que Trueba Urbina llama de "cuello alto", es decir, los Directores, Administradores y Gerentes Generales, éstos no participarán en las utilidades (Artículo 127, fracción I de la Ley Federal del Trabajo).

Por lo que hace al resto de los trabajadores de confianza, sí tienen derecho a participar en el reparto de utilidades, pero al efecto se impone un salario tope máximo, es decir, si el salario que perciben es mayor del que corresponda al trabajador sindicalizado que devengue el más alto salario en la empresa, o a falta de éste al de base con la misma característica, se considera este salario aumentado en un 20%, como la cantidad máxima sobre la cual se pueden calcular las utilidades a este tipo de trabajadores (Artículo 127, fracción II de la Ley Federal del Trabajo).

III Sindicalización

Este derecho les está reconocido a los trabajadores de confianza, pero de una manera limitada. La limitación la establece el Artículo 183 de la Ley Federal del Trabajo al señalar: "Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de

los Sindicatos de los demás trabajadores...", lo que se repite en similares términos en el Artículo 363.

Esta limitación deriva de la necesidad de conciliar el respeto al derecho de sindicalización, constitucionalmente consagrado para los trabajadores de confianza y la necesidad de evitar que ingresen al Sindicato de base trabajadores de alguna manera comprometidos con el patrón. Sin embargo, debe deducirse que los trabajadores de confianza pueden constituir sus Sindicatos; lo que les está prohibido es agruparse en los Sindicatos de los trabajadores de base.

IV. Representación

Esta restricción consiste en que los trabajadores de confianza no pueden ser representantes de los trabajadores en los Organismos paritarios que se integren de conformidad con la Ley Federal del Trabajo, (Artículo 183).

V. Recuento

Una restricción más la constituye el hecho de que no serán tomados en consideración en los recuentos de las huelgas o de los trabajadores de base, para el efecto de acreditar el requisito de mayoría. En la huelga, los trabajadores de confianza se colocan

en la disyuntiva de defender los intereses de la clase trabajadora, o hacer honor a la confianza depositada en ellos por el patrón; esta inseguridad originó que se les excluyera de los recuentos en caso de huelga de los trabajadores de base, que es lo que se deduce del Artículo 183.

El Trabajador de Confianza en el Apartado "A", salvo las modalidades que hemos mencionado, y que responden a las peculiaridades del servicio, tiene todos los derechos de que disfrutaban los trabajadores de base. Su inclusión como trabajo especial, trae como consecuencia, de acuerdo a la disposición del Artículo 181 de la Ley Federal del Trabajo, que se rijan por las normas específicas comprendidas en los Artículos 182 a 186 y "por las generales de esta Ley en cuanto no las contraríen"⁽⁵⁴⁾

3.4 APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

Para elaborar el presente apartado, recurrimos a la Doctrina Nacional actual, con el objeto de hacer más explícito este tópico, Miguel Acosta Romero nos dice lo siguiente:

Los Funcionarios y empleados de confianza, no obstante que la fracción XIV del Artículo 123, Apartado "B" hace referencia

(54) DAVALOS,

José. "Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo". Ed. Porrúa, S.A. México, 1988. p. 169-174.

a ellos, en nuestra opinión muy personal están totalmente desprotegidos en sus derechos. Por cuanto a la exclusión que hace la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su Artículo 5o de su aplicación a ese rango de Funcionarios; sin embargo, consideramos que deben quedar amparados en sus derechos por los principios que rigen esta materia y que no existe razón alguna por el hecho de que ocupen un puesto de confianza, para que se les excluya de la protección que da nuestro Derecho.

El ARTICULO 123 dice:

"EL CONGRESO DE LA UNION, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir Leyes sobre el trabajo, las cuales regirán".

"B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y sus Trabajadores".

"fracción XIV: La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la Seguridad Social".

LA CONSTITUCION, no es clara al señalar si deben o no aplicarse esas bases a los que denominan trabajadores de confianza; es de comentarse que este precepto parece estar

redactado con una gran influencia del Derecho del Trabajo ordinario, y que si bien tiene muchos aciertos, también plantea muchas dudas, entre otras, la que nos ocupa, pues al utilizar la palabra "trabajadores", desde un punto de vista literal parece hacer pensar que se aplica a una categoría de ellos, pero al no dar el concepto de trabajador y al dejar esa determinación a la Ley, creemos que no hay razón jurídica fundada para excluir a los Funcionarios y Trabajadores o Empleados de confianza de la aplicación de los principios contenidos en el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, en lo que sean compatibles con la responsabilidad de sus cargos, pues afirmar lo contrario sería desconocer que vivimos en un Estado de derecho y negar éste sin fundamento alguno, a un gran número de servidores públicos, en los que posiblemente descansa la labor de mayor responsabilidad y conocimiento, dentro de los órganos del Estado.⁽⁵⁵⁾

Lo anteriormente expresado por Acosta Romero, lo enfatiza al grado máximo el maestro José Dávalos, conforme a los términos que siguen:

Dentro del universo que constituyen las relaciones del trabajador burocrático, se encuentran categorías de trabajadores cuya situación es aún más apremiante que la de el resto de los

(55) ACOSTA

Romero, Miguel. "Tratado General del Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A.; 5a. ed. México 1983. pp. 722-723.

Servidores Públicos; una de las categorías más desprotegidas legalmente es la de los Trabajadores de Confianza.

El Artículo 6o de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, determina: Son trabajadores de base: Los no incluidos en la enumeración anterior (trabajadores de confianza) 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.

Los Trabajadores al Servicio del Estado de Confianza, se enumeran en una relación interminable en el Artículo 5o de la Ley Burocrática Federal, que contrasta grandemente con la brevedad y, hasta donde es posible claridad con que la Ley Federal del Trabajo trata ese mismo aspecto.

Originalmente, se enlistaban todos y cada uno de los puestos que se consideraban de confianza en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en las Instituciones citadas en el Artículo 1o de la Ley Burocrática. Con posterioridad se disminuyó considerablemente la redacción del precepto comentado, al incluirse, en el caso del Poder Ejecutivo, ya no los puestos, sino las funciones que se consideraban de confianza y adicionalmente se derogó la fracción V que contenía los puestos de confianza en los Organismos Descentralizados a que aludía la Ley Burocrática.

Finalmente, por Decreto publicado en el Diario Oficial el 12 de Enero de 1984, al reformarse la fracción II del Artículo 5o de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, relativa a los Trabajadores de Confianza dentro del Poder Ejecutivo, se dejó el criterio de enumerar las funciones que se consideraran de confianza, pero se añadieron explicaciones en cada una de las funciones, volviendo como antaño a ser una fracción demasiado extensa.

El hecho de que ya no se pretenda reproducir exhaustivamente los puestos de confianza y se siga el criterio de citar tan sólo las funciones que se considere poseen tal naturaleza, es ya una ventaja, sin embargo, este criterio no es genérico ya que sólo se establece para los trabajadores del Poder Ejecutivo.

A) SU EXCLUSION DE LA LEY BUROCRATICA

La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en el Artículo 2o determina: "Para los efectos de esta Ley, la relación Jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Titulares de las Dependencias e Instituciones citadas y los Trabajadores de base a su servicio".

En el Artículo 8o excluye expresamente a los Servidores Públicos de Confianza, al señalar: "Quedan excluidos del régimen de esta Ley los trabajadores de Confianza a que se refiere el Artículo 5o....".

"Es conveniente que se expida un Estatuto especial para los empleados de confianza, a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones, en la misma forma en que se hace con los miembros del Ejército, Armada, Servicio Exterior, etc." (56)

Hoy resulta indispensable que se les otorgue seguridad Jurídica, ya que se les abandona a su suerte y marchan a la deriva impulsados hacia todos los rumbos de acuerdo con los vaivenes políticos del momento.

B. DERECHOS CONSTITUCIONALES GARANTIZADOS

El Artículo 123 Apartado "B", establece en su Fracción XIV, los derechos de que gozarán los trabajadores de confianza al señalar: "La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la Seguridad Social".

Estos derechos que se les garantizan no comprenden uno tan importante como lo es la estabilidad en el empleo. ¿De qué les sirve gozar de protección al salario, si en cualquier momento pueden ser despojados del empleo ?.

(56) TRUEBA

Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. "Legislación Federal del Trabajo Burocrático". 2^a ed.: Ed. Porrúa, S.A. México 1986. pp. 24-25.

El estado de inseguridad Jurídica en que se coloca a los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado se pone de manifiesto en situaciones como la que deriva de la actual política de reducción del gasto público y consecuentes recortes presupuestales en las dependencias, que incluyen la reducción de la planta de personal de las mismas.

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.

Las restricciones de que son objeto los Trabajadores de Confianza, no significan por ningún motivo que carezcan de una vía jurisdiccional para dirimir sus conflictos, invariablemente es competente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Consideramos que salvo las modalidades propias de la naturaleza de las funciones de confianza, los servidores públicos que tiene esta calidad, deberían gozar, al igual que los

Trabajadores de Confianza del Apartado "A" de los mismos derechos que tienen quienes no poseen la característica de ser de confianza.⁽⁵⁷⁾

También Hugo Italo Morales y Rafael Tena Suck, en una de sus más recientes obras manifiestan esto que sigue: Conforme a la fracción XVI del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, sólomente en la Ley se puede determinar las categorías o cargos que deben ser considerados de confianza. Por Decreto publicado en el Diario Oficial de 12 de Enero de 1984, se modificó este Artículo que enuncia el carácter de Trabajador de Confianza que no obstante su amplitud, podría considerarse incompleta, que además se integra con el catálogo de empleo de la Federación y los incluidos en las disposiciones legales de creación de los Organismos".⁽⁵⁸⁾

Baltasar Cavazos Flores, sobre el particular dice que: Más que presentar una lista detallada de las personas que tienen el carácter de confianza, que siempre puede resultar incompleta, sería preferible establecer un concepto general de aquellos a quienes se les "considere" de confianza, según las técnicas de análisis y valuación de puestos y de acuerdo con la naturaleza de las funciones que desempeñen".⁽⁵⁹⁾

(57) DAVALOS, José. Ob. Cit. Págs. 174-177.

(58) ITALO Morales, Hugo y Tena Suck, Rafael "Legislación Federal del Trabajo Burocrático". Ed. Puc, S.A. de C.V. México, 1988. pp. 24-25.

(59) CAVAZOS Flores, Baltasar. "Legislación Laboral Bancaria y Burocrática". Ed. Trillas, S.A. de C.V.; 3a. ed. México, 1986. p. 31.

Pot último, citamos a Mariano Herran Salvatti y a Carlos F. Quintana Roldán, quienes en síntesis expresan que la calidad del Trabajador de Confianza es excepcional en nuestra Legislación Laboral Burocrática, "ya que el Artículo 5o define los diversos puestos y funciones que son considerados como de confianza, y en consecuencia, todos aquellos puestos o funciones no comprendidas en el Artículo 5o son de base". (60)

3.5. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

A modo de introducción, diremos que la Ley Burocrática es muy clara en cuanto a la distinción que hace de los Trabajadores de Confianza y de Base en sus Artículos 5o y 6o; sin embargo, la aplicación de la misma sobre el particular, el resultado no ha sido lo suficientemente nítido, motivo por el cual la Suprema Corte de Justicia en primer lugar y luego en segundo término los Tribunales Colegiados, han tenido la necesidad de delimitar la procedencia de las acciones de tales categorías de Servidores Públicos con respecto a la garantía de sus correspondientes derechos, situación ésta que por cierto no ha sido muy afortunada, según se aprecia de la transcripción de los diversos criterios Jurisprudenciales que a continuación nos permitimos transcribir a fin de justificar la afirmación que acabamos de formular:

(60) HERRAN

Salvatti, Mario y Quintana Roldán, Carlos F. "Legislación Burocrática Federal". Ed. Porrúa, S.A.; 3a. ed. México, 1986. p 24.

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Competencial. Empleos de Base o Confianza.- No es la naturaleza del empleo que desempeña una persona, sea dicho empleo de base o de confianza, lo que determina la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para el conocimiento de un determinado conflicto laboral derivado de la prestación de tal servicio, pues es indiscutible que sólo en casos evidentes en los que en forma expresa está establecida la incompetencia del mencionado Tribunal, puede éste declarar de oficio o a petición de parte interesada, si se considera o no competente para intervenir en el Juicio respectivo. En los demás, y con mayor razón cuando se está planteando como acción el carácter de un puesto determinado y se está negando por el Titular que debido a las funciones encomendadas a la persona que lo desempeña ha de considerarse dentro de los empleos de confianza, tendrá que ser del examen de la controversia y de las pruebas aportadas por las partes, de donde pueda obtener la conclusión Jurídica que en el caso proceda.

Amparo Directo 9320/68: Abertano Romero Rueda, 16 de Abril de 1970. 5 Votos, Ponente: Angel Carbajal.

Séptima Epoca: Vol. 16, Quinta Parte, Pág. 23.⁽⁶¹⁾

1970. Trabajadores al Servicio del Estado de Confianza, competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los Conflictos Derivados de la Relación 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

(61) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, cuarta Sala. "Precedentes que no han integrado Jurisprudencia 1969-1986." Sumario Judicial de la Federación. 7a. Epoca. 1987. p. 813.

de Seguridad Pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias Leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del Apartado Constitucional en cita estableció que la Ley Reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que lo 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 respecta a los

derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los Trabajadores de Base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual 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 Epoca, Quinta Parte:

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

Séptima Epoca, Quinta Parte:

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

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

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

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

Esta Tesis apareció publicada, con el Número 315 en el Apéndice 1917 - 1985. Quinta Parte, Pág. 284.

1971. Trabajadores al Servicio del Estado de Confianza no están Protegidos por el Apartado "B" del Artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo. El Tribunal Federal de conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en

autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el Artículo 123 de la Constitución, Apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del Régimen de Seguridad Social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

Séptima Epoca, Quinta Parte:

Vols. 121-126, Pág. 92. A.D. 3635/78. Manuel Vázquez Villaseñor. 5 votos.

Vols. 139-144, Pág. 54. A.D. 1485/80, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 145-150, Pág. 65. A.D. 6624/80. Secretario de la Reforma Agraria. 5 votos.

Vols. 169-174, Pág. 46. A.D. 7306/82. Jaime Moreno Ayala Unanimidad de 4 votos.

Vols. 175-180, Pág. 44. A.D. 1626/82. Secretario de la Reforma Agraria. 5 votos.

Esta Tesis apareció publicada, con el Número 316, en el Apéndice 1917-1985, Quinta Parte, Pág. 286.⁽⁶²⁾

(62) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Segunda Parte. Salas y Tesis Comunes. V. III "P" a la "V". 1917-1989. pp. 3383-3185.

3808 Trabajadores al Servicio del Estado de Confianza Baja de los. Procedencia del Juicio de Amparo. Es verdad que de conformidad con lo establecido en el Artículo 123 apartado "B", fracción XII, de la Constitución General de la República, la Autoridad competente para resolver los conflictos individuales, colectivos o intersindicales entre los trabajadores al Servicio del Estado y éste lo es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con la excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, los que son resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. También es cierto que los Militares, Marinos y Miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal del Servicio Exterior, se rigen por sus propias Leyes y por lo mismo, no deben someter sus controversias a la Jurisdicción del mencionado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Sin embargo, al disponer el propio Artículo 123 Constitucional, en su Apartado "B", fracción XIV, que los trabajadores que desempeñen los cargos de confianza, determinados por la Ley, disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de Seguridad Social, está estableciendo limitativamente sus derechos, separándolos

de aquellos de los que gozan los trabajadores de base y que se establecen en las anteriores a favor de los mismos. Atento a lo anterior, el derecho a la permanencia o estabilidad en el empleo no constituye un derecho de los trabajadores considerados como de confianza, en la forma en que lo es para los Trabajadores de Base, y por lo mismo, cuando son removidos de su cargo, no pueden ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, únicamente por lo que a este aspecto se refiere, ya que al no ser titulares del mencionado derecho de estabilidad en su puesto en la forma en que lo son los de base, lógicamente no pueden entablar un juicio en que se persiga como finalidad, precisamente, la permanencia en determinado cargo, y únicamente pueden hacerlo en el caso de que se afecten sus salarios o los beneficios de Seguridad Social. En consecuencia, si una persona desempeña un cargo de los considerados de confianza por la Ley, la única vía que tiene a su alcance, para defenderse cuando se afecta esta situación, es el Juicio de Amparo Indirecto, en los términos del Artículo 114, fracción II, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales; Juicio Constitucional en el que se puede invocar la violación, en perjuicio del agraviado, de las garantías individuales que le otorgan los Artículos

14 y 16 Constitucionales, toda vez que la circunstancia de que un individuo desempeñe un cargo dentro de una entidad del Estado, a virtud del cual percibe una remuneración o salario y los beneficios de la Seguridad Social, sin gozar del derecho a la estabilidad en el empleo en la misma forma en que lo poseen los trabajadores estimados como de base, no entraña relevar a la autoridad a quien presta sus servicios, de ajustar sus actos a los preceptos normativos que rigen su actuación, cuando surja alguna causa por la que se considere que dicha persona deba ser removida de su cargo. A mayor abundamiento, debe decirse que de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 80 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, los empleados de confianza quedan excluidos del régimen de esa Ley y por lo mismo excluidos también de la competencia y actuación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en cuanto a sus derechos de estabilidad en el empleo. Ahora bien, si en el caso en quejoso desempeñaba el cargo de Consejero de la Primera Sala del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, y dicho cargo, en términos del Artículo 40 de la Ley que crea los Consejos Tutelares para menores infractores del Distrito Federal, es de

confianza, al establecerse en el mismo expresamente: "Se considerará de confianza al personal a que se refieren las fracciones I a VII", dentro de las cuales la fracción II se refiere precisamente a los Consejeros de cada Sala que integra el Consejo Tutelar de referencia, en estas condiciones, si el agraviado desempeñaba un puesto de confianza, no puede acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, impugnando la remoción de su cargo, al carecer del derecho de estabilidad o permanencia en el empleo, en la forma en que lo disfrutaban los Trabajadores de Base; pero dicho quejoso sí tiene a su alcance el ejercicio de la acción Constitucional para impedir que se vea afectado en el goce y disfrute de sus derechos públicos subjetivos, por un acto de autoridad que considera no se encuentra apegado a derecho, por lo que es claro que no se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el Artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo.

Amparo en revisión 1556/83.- Antonio Bello Bobadilla.- 13 de Marzo de 1984.- Unanimidad de votos.- Ponente: Sergio Hugo Chapital G. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Tribunales Colegiados Séptima Epoca, Vol. 181-186. Sexta Parte, Pág. 211.

Tribunales colegiados, informe 1984 Tercera parte,
Tesis 37, Pág. 135 ⁽⁶³⁾

3.6. SITUACION JURIDICA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO EN CUANTO A PRESTACIONES Y DERECHO DE HUELGA

La situación Jurídica de los trabajadores de que se trata, con respecto a las prestaciones que deben percibir por parte del Estado y la negación absoluta del derecho de huelga, está perfectamente delineada en la fracción XIV del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, en cuanto a que la misma establece en lo conducente que tales trabajadores a lo único que tendrán derecho es a "las medidas de protección al salario" y a los beneficios de la Seguridad Social. Al respecto, Miguel Dubalt Krauss, expresa lo que enseguida transcribiremos:

El personal de confianza, está constituido por los trabajadores que desempeñan los puestos enumerados en el Artículo 5o de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y los que deban considerarse como tales, porque así lo establezca la disposición legal que formalice la creación del puesto que ocupen. Los trabajadores de confianza pueden ser numerarios o

(63) JURISPRUDENCIAS, PRECEDENTES Y TESIS SOBRESALIENTES SUSTENTADAS POR
LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. T. VII Laboral. Ed.
Mayo. México, 1988. pp. 164-166.

de planta, o supernumerarios. Aunque la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no regula las relaciones entre los trabajadores de confianza y los Titulares de las dependencias, algunas de sus clasificaciones se aplican por extensión a este tipo de trabajadores. Así a éstos se les acostumbra a extender nombramientos definitivos, provisionales, interinos, por obra o por tiempo determinados. Los altos Funcionarios de la Federación comprenden a los funcionarios colocados en la cima de la organización del Estado y a quienes se encarga de la decisión y responsabilidad de los importantes problemas de la administración pública.⁽⁶⁴⁾

De todo lo anterior, se desprende que el trabajador de confianza a lo más tiene derecho, por la forma en que está reglamentada su propia situación Jurídica, es a lo que la referida fracción XIV del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional le confiere, que no es otra cosa que la garantía de su salario y la obtención del régimen de seguridad social a que está sujeto; por tanto, más allá de esto, no puede ejercitar su derecho, lo cual tácitamente implica que no puede gozar de estabilidad en su empleo, ni tampoco puede hacer uso del derecho de huelga, como si bien ocurre en el caso de los trabajadores que la Ley Burocrática denomina como empleados de base.

(64) DUHALT

Krauss, Miguel: *"Una Selva Semántica y Jurídica"*: Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1977. p. 142.

3.7. INCONVENIENCIAS LEGALES O JURIDICAS DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

Las inconveniencias Jurídicas a que están expuestos los Trabajadores de Confianza, se deben fundamentalmente a las inconveniencias legales que aparecen consignadas en los textos correspondientes, consistentes en la discriminación que se hace al respecto de los Trabajadores al Servicio del Estado, en dos clases o categorías: De Confianza y de Base.

Por razones que son por todos ampliamente conocidas, lo que hasta ahora se denomina Derecho del Trabajo Burocrático, o simplemente, Derecho Burocrático, dentro del ámbito concreto de la Legislación Vigente Nacional, sin que haya motivo para ello discriminatoriamente aplica y deja de aplicar la Ley correspondiente, por un lado a los Servidores Públicos de menor categoría, y por otra parte, a los Servidores Públicos de mayor Jerarquía, en la misma esfera burocrática, en donde jurídica y lógicamente tiene que operar la citada legislación.

Consideramos que no hay al respecto circunstancia de especie alguna que justifique tal conducta, en virtud de que dentro de las condiciones objetivas legales en que se desenvuelve el trabajo subordinado en la administración, el Estado adopta la figura Jurídica del patrón y como tal proporciona empleo, ejerce autoridad y remunera los Servicios de sus trabajadores, sin que

la ausencia de lucro ni la finalidad de bien social sean suficientes para desvirtuar ese papel; más aún, si se piensa que en la sociedad actual el Estado es el patrón que mayor número de trabajadores requiere para satisfacer las múltiples necesidades respecto a los servicios que está obligado a satisfacer, por razones obvias.

En consecuencia, contrariamente a lo que desde hace tiempo ha venido sosteniendo la Legislación respectiva, sobre el particular de que se trata, atendiendo si se quiere a razones de naturaleza histórica y hasta de técnica Jurídica, es de establecerse que por ningún motivo puede seguirse recurriendo a la discriminación de que son objeto los trabajadores al servicio del Estado, sobre todo si se tiene en cuenta que las relaciones que en realidad existen entre estas dos clases de servidores públicos y el Estado, son siempre e invariablemente con este mismo, en su calidad de un sólo patrón, por lo que, en tal virtud, el vínculo Jurídico a que se hace referencia, necesariamente, debe de ser global o totalizador, y por tanto, equivalente para todos los indicados trabajadores, máxime que así lo exige la más elemental Justicia y equidad, y así también, sin duda alguna, lo entendió el constituyente al consagrar, como garantías sociales, los principios rectores del Derecho del Trabajo, en general, y del Derecho Burocrático, en particular.

Esto que podría parecer intrascendente, no lo es, ya que de lo que se llegue a resolver en definitiva sobre la

discriminación a que están sujetos los mencionados Servidores Públicos, a que se ha aludido, depende en gran medida la solución al problema que plantea la denominación del Derecho que atiende a esta clase de relaciones Jurídicas, las cuales, por ahora, son de dos especies como es fácil suponer, y en tal virtud, se rigen por dos tipos de dispositivos legales distintos, situación ésta, que en sí, hace imposible el encuadramiento de los susodichos Servidores Públicos en su sólo derecho que bien podría ser el comúnmente llamado Burocrático.

Sin embargo, es de decirse que mientras lo anterior no ocurra, la definición genérica de Derecho Burocrático, o la más explícita de Derecho del Trabajo Burocrático, es ilógica y antijurídicamente que se pueda aplicar con plena validez legal en nuestro medio, y por tanto, más adecuada sería la denominación de Derecho de la función pública, que en realidad recoge simultáneamente por así decirlo, ambas clases de relaciones Laborales.

3.8. FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA NOMBRAR Y REMOVER A LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS

Conforme a lo dispuesto por el Artículo 89, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República tiene, entre otras facultades, la de nombrar y remover libremente a los trabajadores de que hablamos,

"...cuyo nombramiento o remoción no está determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes".

Artículo 89. Las Facultades y Obligaciones del Presidente, son las siguientes:

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de el Despacho, al Procurador General de la República, al Titular del Órgano y Órganos por el que se ejerza el Gobierno en el Distrito Federal, remover a los Agentes diplomáticos y Empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes.⁽⁶⁵⁾

En efecto, cuando se establece en tal fracción que el Presidente de la Nación tiene facultad para nombrar y remover a los empleados de que se trata, ésto es en razón de que los Trabajadores de Confianza están excluidos de la Legislación Burocrática, de acuerdo a lo ordenado por ésta al respecto en sus Artículos 5o y 8o, los cuales a su vez acatan el mandato expreso contenido en la fracción XIV del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, que versa igualmente sobre el particular.

(65) "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, México, 1990. p. 126.

Lo que antecede tiene su fundamento con toda seguridad en el hecho de que el mando administrativo correspondiente se basa en la necesidad de la resolución por niveles, que tienen como cúspide y punto de partida el propio Presidente de la República.

Luego pues, esta facultad del Titular del Ejecutivo Federal sólo es procedente en aquellos casos a que alude la multicitada **fracción II del numeral 89 Constitucional**, ésto es, cuando el "...nombramiento o remoción..." del susodicho trabajador de confianza "...no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes".

3.9. ANALISIS JURIDICO FILOSOFICO DE LA EXISTENCIA DE LA LEY BUROCRATICA

Con respecto al tema que abordamos en esta parte del presente trabajo, es de decirse que la Doctrina en general en un principio consideró que la relación Jurídica que se establecía entre el Estado y sus trabajadores era de derecho público y que por lo mismo no estaba dentro de la órbita del derecho del trabajo, sino de la del derecho administrativo.

Sin embargo, una vez que transcurrió el tiempo, la Doctrina ha llegado a considerar que tal relación Jurídica es de naturaleza laboral, en virtud del carácter expansivo del derecho del trabajo, que pretende alcanzar la protección de toda

actividad profesional, cualesquiera que sea la forma en que ésta se desarrolle.

En un principio, siguiendo el ejemplo de otros países, en México se discriminó a los empleados públicos con la promesa de consagrar sus derechos en una Ley de Servicio Civil, olvidando que tanto el empleado particular como el empleado público, conforme a lo ordenado en el texto primitivo del Artículo 123 Constitucional, deberán de ser tratados de idéntica manera por así haberlo dispuesto dicho texto, al consignarse en ésta la palabra "empleado", en términos generales y no limitativos.

Haciendo un poco de Historia, podemos decir que la función pública entre el Estado y sus Servidores era regulado en un principio por la Legislación Administrativa, según se pensaba, para garantizar los derechos de los empleados públicos y para el mejor funcionamiento del poder público; de ahí que el Artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo de 1931, estableciera que "Las relaciones entre el Estado y sus Servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan", por lo que transcribimos lo siguiente:

En acatamiento de la anterior Doctrina administrativa contenida en la Ley del Trabajo, el Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, expidió el Acuerdo sobre Organización y funcionamiento del Servicio civil de fecha 9 de abril de 1934

y con vigencia hasta el 30 de noviembre del mismo año, en que terminaba su mandato gubernativo.

Con la extinción de este Acuerdo, basado en el concepto de Servicio Civil del Viejo Derecho Administrativo, se abrió paso a un nuevo Derecho Estatutario concordante con el Artículo 123 Constitucional, que identifica la función pública como una relación de trabajo entre el Estado y sus servidores. Precisamente el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, fue expedido por el Congreso a iniciativa del Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, y publicado en el Diario Oficial de 5 de Diciembre de 1938.

El Acuerdo de Servicio Civil, podrá ser un antecedente del Estatuto de los Trabajadores del Estado, pero uno y otro constituyen dos tendencias distintas, dos normas diferentes en su alcance Jurídico, Político y Social: El Acuerdo recoge la idea tradicional administrativa de Servicio Civil, inspirada en Leyes extranjeras que regulan aquel servicio, en tanto que el Estatuto es la expresión del concepto de la función pública como relación de trabajo, es decir, nuevo Derecho Laboral burocrático originado en el Artículo 123 que motivó la

Reforma Constitucional de 1960 y por la cual se incorporaron a la Ley Suprema los derechos de los burócratas que consignaba el Estatuto Cardenista.

La relación Jurídica entre el Estado y sus servidores constituye una relación de Derecho Laboral, por estar reglamentado el trabajo burocrático en el Artículo 123 Constitucional, como dijimos arriba, y porque la relación Jurídica de los empleados públicos se asemeja a la "relación laboral" de los asalariados, por el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática a virtud del nombramiento. Su naturaleza es institucional por cuanto que la relación se rige por la Ley que es tutelar de los empleados, independientemente de supuestos contractualistas; sin embargo, también puede obtenerse un derecho autónomo cuando los Sindicatos de Empleados Públicos obtienen, contractualmente, determinadas ventajas o conquistas de los Titulares de las Dependencias de los Poderes Públicos en favor de sus miembros.

Las primeras Leyes Locales del trabajo inscribieron algunos derechos fundamentales de los empleados públicos, pero no fue sino hasta la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los

Poderes de la Unión de 1938, cuando por primera vez se reglamenta la relación Jurídica de trabajo entre el Estado y sus servidores, se puntualizan los derechos de trabajadores, entre éstos, el de asociación profesional y huelga, creándose órganos Jurisdiccionales, Juntas Arbitrales y Tribunal de Arbitraje, para dirimir sus conflictos. El Estatuto es la Legislación más avanzada del mundo a este respecto y punto de partida del derecho sustancial y procesal del trabajo burocrático.

El Estatuto de 1941, que reformó el anterior en lo que se refiere al aumento de los puestos de confianza, sigue los lineamientos revolucionarios del primero, suprimiendo las Juntas Arbitrales, pero conservando el Tribunal de Arbitraje con jurisdicción más definida y precisa. Se consolida el derecho de asociación profesional y de huelga con la misma amplitud del Estatuto de 1938. El movimiento burocrático se fue fortaleciendo y llega a alcanzar, mediante presión constante, una meta muy importante: La Incorporación Explícita de los Derechos de los Trabajadores del Estado en la Constitución. Tal es el origen de la adición Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de Diciembre de 1960, que comprende el Aparato "B" del Artículo 123.

La nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, de 27 de Septiembre de 1963, publicada en el Diario Oficial de 28 del mismo mes y año, reafirma los principios de los Estatutos que le precedieron respecto a la "relación jurídica de trabajo", entre el Estado y sus servidores, establece la inamovilidad de los Trabajadores de base y regula las garantías sociales mínimas que en favor de los burócratas consigna el Artículo 123, les reconoce el derecho de asociación profesional, pero limita de tal manera el de huelga que lo hace imposible de realizar.

Y cosa curiosa: A los Trabajadores del Estado se les reconoce, en la fracción IX, Apartado "B" del Artículo 123, el derecho absoluto de optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, en los casos de despido injustificado; en tanto que a los trabajadores industriales y demás sujetos de derecho laboral a que se refiere el Apartado "A", se les niega ese derecho en la Reforma de 1962, autorizándose el despido arbitrario de los mismos, en los casos previstos en el Artículo 124 de la Ley del Trabajo (de 1931), en que el patrón podrá ser eximido de cumplir el contrato

de trabajo mediante el pago de la indemnización. Estas contradicciones del Derecho Laboral Mexicano acusan estado de "crisis", pues es principio Universal que donde existe la misma razón, debe imponerse la misma disposición legal, independientemente del derecho absoluto que tiene la clase trabajadora de ser tutelada por la Ley laboral en caso de despidos arbitrarios.⁽⁶⁶⁾

En cuanto a la Ley burocrática, es de señalarse que ésta concretamente tiene su raíz Jurídica en el Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en tal Apartado se consignan las garantías de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, y a la vez se expresa que dichas garantías se establecerán pormenorizadamente en su ordenamiento reglamentario, que es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Esta Ley comprende diez títulos con sus correspondientes capítulos, tratándose en el primero de ellos de las disposiciones generales, en el segundo de los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los Titulares de las dependencias del Gobierno, en el tercero del escalafón, en el cuarto de la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales del

(66) TRUEBA Urbina, Alberto: Tratado Teórico-Práctico de Derecho Procesal del Trabajo, Ed. Porrúa, S.A. 7^{na.} ed. México, pp. 724-726.

trabajo, en el quinto de los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales, en el sexto de las prescripciones, que es el único Título que no tiene Capítulos, en el séptimo del Tribunal burocrático y del Procedimiento ante el mismo, en el octavo de los medios de apremio y de la ejecución de los Laudos, en el noveno de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus Servidores y en el décimo de las correcciones disciplinarias y de las sanciones, que cuenta con un capítulo único.

Por lo que hace a la constitucionalidad de la Ley Burocrática, el ilustre Maestro Andrés Serra Rojas dice, que resulta ocioso hacer cualesquiera consideración al respecto, toda vez que la misma ya ha sido debidamente establecida por la Jurisprudencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido sobre el particular.

Por último, con respecto a su aspecto filosófico, sólo mencionaremos que ésta acusa grandes avances en la materia de que se trata, ya que mediante la aplicación del susodicho ordenamiento reglamentario del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, se pretende humanizar la relación que existe entre el Estado y sus trabajadores, al otorgárseles a éstos un mínimo de derechos que la propia Legislación Laboral Burocrática hace viables en cuanto a su aplicación.

En conclusión, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, justifica su existencia desde el punto de vista Jurídico y Filosófico, de acuerdo a las razones que se han expuesto en la parte relativa del presente rubro, pues nuestra filosofía del Derecho pretende encontrar un mundo Jurídico que sea en su contenido: Justo, Equitativo y sobre todo Igualitario, evitándose así, violaciones tan flagrantes al cambiar la naturaleza Jurídica de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado.

CAPITULO IV

PROPOSICIONES

4.1. AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER DE CONFLICTOS ENTRE EL ESTADO Y SUS TRABAJADORES DE CONFIANZA

La Competencia debe determinarse en relación a cada juicio.

La Competencia se define como la aptitud del Juez para ejercer su jurisdicción en un caso determinado.

La competencia es reglamentada por la Ley, en función del territorio en el cual se ejerce la jurisdicción y de acuerdo al principio de la división del trabajo, y del de facilidad en el ejercicio de las funciones.

Eduardo J. Couture, en un estudio que realizó denominado El concepto de Jurisdicción Laboral, dice: "es común encontrar procedimientos sin Juez preexistente, sin Jueces idóneos, sin las

garantías del debido proceso, sin decisiones de conflictos y sin revestir su pronunciamiento Autoridad de cosa juzgada".⁽⁶⁷⁾

Esto que dijo Couture hace casi 40 años, es y está vigente aún en nuestro Derecho Laboral Patrio, en virtud de que en la Legislación Burocrática no existe Tribunal del Trabajo alguno que se halle investido de facultades para conocer y resolver cuestiones Jurídicas individuales que se relacionan con la estabilidad en el empleo de los Servidores Públicos de Confianza, ya que la Ley reglamentaria correspondiente de manera expresa y completamente al margen del derecho, por prescripción contenida en los Artículos 5 y 8 de la Ley Burocrática, así lo determina al prohibir la aplicación de dicha Ley a tal clase de servidores, de lo que resulta que los mismos al ser cesados de sus funciones no tienen Juez competente ante el cual acudir para que éste decida con respecto a la legalidad o ilegalidad de la correspondiente resolución de la terminación de los efectos del nombramiento.

Esta anomalía en que incurre la Legislación Laboral Burocrática, ha tratado de subsanarse mediante la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1982, en vigor a partir del 1 de Enero de 1983, pero

(67) COUTURE.

Eduardo J. "El Concepto de Jurisdicción Laboral". Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración. Montevideo, Uruguay. Año 57. No. 345. p.15.

aún así, de hecho y de Derecho, es de decirse que no existe hasta la fecha Juez competente para que resuelva en definitiva y con autoridad de cosa juzgada de los casos de los Trabajadores públicos de confianza, puesto que dicha Ley, en sus numerales 70 a 74, sólo preve lo relativo a situaciones que impliquen violación a normas de carácter exclusivamente administrativas, más no de naturaleza laboral concretamente, y además para tal efecto faculta a una autoridad completamente distinta de las laborales, como es el Tribunal Fiscal de la Federación, a fin de que éste decida en definitiva, pero en primera instancia, con respecto a la violación y en su caso aplicación de normas de naturaleza administrativa, exclusivamente pero no laboral.

Esto hace que los trabajadores públicos de confianza en relación con la estabilidad en el empleo, se vean completamente desprotegidos en sus derechos, toda vez que acerca de los mismos no existe Autoridad Laboral competente para que juzgue sobre su procedencia o improcedencia, lo cual equivale, en síntesis, a una denegación de justicia y a que esta hipótesis, no se dé, por los motivos antes mencionados, el Acto Jurisdiccional Laboral Burocrático.

4.2. TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. SU EFICACIA JURIDICA

Es la fracción XII del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, la que reconoce expresamente la existencia de un

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, establece su jurisdicción y competencia, y remite a la Ley reglamentaria de tal Apartado, integración y funcionamiento, mismo que se especifica el reglamento correspondiente del referido Tribunal que está dotado de plena autonomía para pronunciar sus resoluciones, también está investido del poder suficiente para hacer cumplir sus determinaciones, dentro de la esfera de las atribuciones que tiene encomendadas a realizar, consistentes en dirimir las controversias y conflictos que se susciten entre el Estado-patrón y sus Servidores, con la excepción de los asuntos de carácter laboral entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores y funcionarios.

Para unos autores, el Tribunal encaja en la ubicación Constitucional de los Tribunales Contenciosos-Administrativos. Su función es Jurisdiccional desde el punto de vista material y su naturaleza es administrativa desde el punto de vista formal. Constituye una excepción a la idea moderna del principio de división de poderes, pues habrá de juzgar los actos de los Poderes de la Unión, en relación a sus trabajadores, cuidando de los derechos, obligaciones y hasta responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como Tribunal de la Administración Pública, sus gastos son cubiertos por el Estado-patrón, consignándose éstos en el presupuesto de la Secretaría de Gobernación, la que a su vez mantiene las relaciones entre el Tribunal Burocrático y el

Gobierno Federal, en términos de lo dispuesto por el Artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Responde al sistema Francés de organización administrativa que considera que no debe haber rígida división de las funciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, estableciendo la posibilidad de dirimir las controversias que se presenten entre la administración y los particulares, en el desarrollo de la función. Realiza una función jurisdiccional que consiste en resolver los conflictos que se presenten entre el Estado y sus Trabajadores, con el fin de mantener la armonía en esa relación, conciliando en algunos casos los conflictos; los que al resolverse se elevan a la categoría de Laudo, dando lugar al saludable desenvolvimiento de la función administrativa bajo el Estado de Derecho, al imperio de la Ley.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, funciona en dos formas: En Pleno o en Salas.

El Pleno se integra con la totalidad de los Magistrados que corresponden a cada una de las Tres Salas, que a su vez conforman el susodicho Tribunal en unión del C. Presidente del mismo, quien en forma directa es designado y puede ser relevado por el Presidente de la República.

Las Salas se integran con un Magistrado representante del Gobierno Federal, con un Magistrado representante de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del

Estado, y con un Magistrado Presidente de cada una de tales Salas, quien a la vez es propuesto o designado de común acuerdo por los Funcionarios mencionados en primer término, a fin de que intervenga como "tercero en discordia".

En ambos casos, las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje deben seguir los mismos lineamientos que marca la Ley a los demás Tribunales de Conciliación y Arbitraje que existen en el País sobre el particular, ésto es, que las mismas deberán ser a verdad sabida y buena fe guardada, y en cuanto a la apreciación y valoración de las pruebas, ésto tiene que hacerse lo más apegado a la Ley, aunque sin incurrir en los defectos del legalismo.

En un estudio muy interesante, Ancona Tellaeche expresa lo que sigue:

La libertad y la dignidad de los trabajadores al Servicio del Estado están garantizados por su propia Ley y sus derechos tutelados por el propio Estado, mediante un Tribunal dotado de plena autonomía, cuyas resoluciones se ajustan a derecho. Su integración y funcionamiento, preservan los derechos en la relación laboral entre el Estado y sus servidores. Actúa conforme a la Ley que determina, sin descuidar el bien social de la función pública, las condiciones que aseguran la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

Es importante aclarar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es aplicable sólo a trabajadores de base, ya que los trabajadores de confianza al servicio del Estado han quedado excluidos, por lo que nos inclinamos en apoyar la fuerte corriente que existe para la expedición de una Ley de Servicio Civil de Carrera que preserve la dignidad de los Trabajadores de Confianza del Estado.

4.3. SITUACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION

Muy pocos son los autores que se han dedicado a estudiar el tema a que se refiere el presente Apartado, siendo uno de ellos José Dávalos, a quien por tal razón seguimos a continuación.

Prolongado y lleno de dificultades fue el camino que tuvieron que transitar los trabajadores al servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios para lograr que sus relaciones laborales quedaran protegidas por la Constitución de 1917 a 1929, sólo unas cuantas Entidades, en ejercicio de la facultad concurrente de legislar en materia de trabajo, se ocuparon de regular las relaciones con sus trabajadores.

La determinación de la Ley Federal del Trabajo de 1931, en el sentido de que el tipo de relaciones que nos ocupa

se regularía a través de las Leyes del Servicio Civil que se expidieran, de ninguna manera constituyó una solución, toda vez que no se especificó cuando se deberían expedir dichos ordenamientos y quien era la Autoridad competente para hacerlo.

Al bifurcarse en 1960 el Artículo 123 Constitucional, surgió la duda de en el cual de los Apartados quedaban comprendidas las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios, o si, en su caso, no estaban incluidas.

Dado que no existe diferencia esencial entre la naturaleza del servicio que se presta a los Poderes Federales y Estatales incluidos los Municipios, podría estimarse en principio, que las relaciones de trabajo de los burócratas locales se encontraban reglamentadas por el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

Sin embargo, "es incuestionable y las referencias que se han hecho comprueban de una manera meridiana que la intención y finalidad de la iniciativa Presidencial y, por tanto de la Reforma conducente, al adicionar el Apartado "B" al Artículo 123 fue: "...Legislar exclusivamente, respecto de las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, las Autoridades

Federales, los gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y los Trabajadores y empleados de los mismos".⁽⁶⁸⁾

Con base en lo anterior, sería lógico pensar que si los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios no se hallaban regulados por el Apartado "B", quedaban comprendidos entonces en el Apartado "A", por exclusión.

Sin embargo, resultaba claro que tampoco se encontraban regulados por el Apartado "A", pues era bien significativo el hecho de que el Legislador al crear dos apartados pretendió diferenciar y no equiparar las relaciones laborales Patrón-Trabajador del vínculo Servidor Público - Estado.

En consecuencia, nos resulta claro que la distinción que hace nuestra Constitución en el Artículo 123 entre los Trabajadores en general y los Trabajadores al Servicio del Estado, es porque reconoce la existencia de dos formas Jurídicas, de dos relaciones laborales de naturaleza diferente, por lo que no es lícito al intérprete de nuestra Ley fundamental, pretender que la relación de trabajo entre las Autoridades Estatales y sus

(68) NORIEGA

Cantú, Alfonso. "¿A Quién Corresponde la Facultad de Legislar sobre las Relaciones Laborales, entre los Estados de la Federación y los Municipios con sus Trabajadores y Empleados?", Revista de la Facultad de Derecho en México. T. XXVII. Nos. 107-108. Julio Diciembre, México, 1977. p. 772.

Trabajadores, que fue identificada por la Constitución como esencialmente distinta de la relación laboral de los trabajadores en general, quedó comprendida o reglamentada por un conjunto de normas que tienen un fin propio y específico; es decir, por el Apartado "A" del Artículo 123.⁽⁶⁹⁾

De lo anterior, se desprende que las relaciones Laborales de los Estados y Municipios con sus trabajadores no estaban reguladas ni por el Apartado "A", ni por el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

La relación laboral de los trabajadores que nos ocupa, quedó regulada a través de las Leyes del Servicio Civil expedidas por las legislaturas de los Estados, las cuales tenían diferencias en el trato que daban a los trabajadores de cada una de las Entidades Federativas.

Los trabajadores de los Gobiernos de los Estados y Municipios del país, carecen en forma absoluta de protección laboral, en virtud de que los marcos jurídicos locales son desconocidos por los propios Funcionarios, y más aún, por la clase trabajadora... los Gobiernos (de las Entidades Federativas), están facultados para expedir Leyes del Servicio Civil y algunos

(69) *Ibidem.* p. 783.

de ellos las tienen, pero se encuentran archivadas y sin aplicación alguna.⁽⁷⁰⁾

Dentro de este contexto se dio nuestra propuesta de reformar el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, a fin de que al mismo nivel que las relaciones Laborales del Poder Público Federal, queden reguladas las de los servidores de los gobiernos de las Entidades Federativas y Municipales, y acabar así con las injusticias.

La Reforma al Artículo 115 Constitucional

En su conjunto adquiere una dimensión especial, cuya finalidad última fue descrita por Jorge Carpizo al afirmar: ...persigue (la Reforma) superar las dos grandes omisiones que, a pesar suyo nuestro Constituyente de 1917 dejó respecto al Municipio: la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del Estado con las del Municipio; tiende también a resolver una serie de problemas originados en las últimas décadas y que el constituyente de Querétaro no podía prever...está imbuída del espíritu del constituyente, a cuyos miembros les hubiera causado orgullo poderla leer y tener la esperanza, la esperanza de que ahora sí, después de más de cuatro siglos y medio,

(70) *Ibidem.* p.783.

México va a contar con un verdadero Municipio Libre; en el pasado y en el presente sólo hemos tenido un secabrete ¿y por qué ahora sí? porque existe la voluntad política para ello y porque México ya no soporta el centralismo que lo ahoga. Carpizo Jorge: Discurso pronunciado ante el Presidente de la República, el sábado 5 de Febrero de 1983, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Querétaro, durante la ceremonia del 66 aniversario de la promulgación de la Constitución.

Producto de la Reforma, la fracción IX del Artículo 115 Constitucional, relativa al trabajo, estableció: Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus Trabajadores, se regirán por las Leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

Si analizamos la fracción anteriormente transcrita, encontramos que la reforma Constitucional sólo determinó que las Leyes locales que sobre el particular se expidieron tendrían como base lo dispuesto en el Artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias, pero no aclaró si los mínimos legales que servirían de referencia serían los del Apartado "A" o los del "B".

En la iniciativa Presidencial, dentro de la exposición de motivos, se señalaba respecto a la fracción IX: ...se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen Jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las Leyes Estatales, mismas que deben observar como principios básicos las garantías de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicios públicos de carrera Estatal y Municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y Autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias.

Lo anterior nos revela que desde que se gestó el proyecto de Reforma se tuvo en mente siempre la normatividad que establece el Apartado "B". Sin embargo, en la forma amplia como quedó redactada la citada fracción IX del Artículo 115, se podría pensar que se intentaba dejar que las Legislaturas Locales optaran por el régimen laboral que quisieran seguir, o bien, que la intención era que indistintamente pudieran incluir en sus Leyes Laborales, derechos de los dos Apartados.

A nuestro juicio, en razón de los sujetos y de los contenidos de las relaciones de trabajo de que se trata, Estados

y Municipios y sus trabajadores, las reglas aplicables serían las consagradas en el Apartado "B" y sus disposiciones Reglamentarias y los principios, los específicos de dicho Apartado y su Legislación Reglamentaria, y los comunes en el Apartado "A".

Consideramos que en base a la ortodoxia Jurídica, e independientemente de que la relación actual pudiera significar la posibilidad de acogerse a un régimen Laboral más benéfico para los burócratas locales y municipales, debió definirse expresamente dentro del cuerpo de la Reforma, que el régimen Jurídico-Laboral a seguir por las Legislaturas Locales, sería el Apartado "B".

Se dice a nivel anecdótico, que durante la discusión del Proyecto de Reformas, se le consultó a Fidel Velázquez su opinión sobre la posibilidad de que la fracción IX hiciera alusión expresa al Apartado "B", a lo cual respondió que como una concesión política, lo conveniente sería dejar "manga ancha" a las Legislaturas de las Entidades.

Con la adición de la fracción IX del Artículo 115 Constitucional, se dejó constancia del respeto al pacto Federal; se consagró expresamente la facultad soberana de las Legislaturas Locales para expedir las Leyes que regulen las relaciones laborales de los Gobiernos de los Estados y Municipios con sus trabajadores.

Lo cierto es que en la práctica, y agotado con mucho el plazo de un año fijado por el Artículo segundo transitorio del Decreto de Reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional del año de 1983, sólo en unas cuantas Entidades Federativas los Servidores Públicos están gozando de los beneficios de la Reforma Constitucional.

De las 31 Entidades Federativas que integran el País, 23 poseen en sus Constituciones disposiciones acordes con lo preceptuado por la fracción IX del Artículo 115 Constitucional (actualmente fracción VIII del Artículo 115 y fracción V del Artículo 116).

Las 23 Constituciones regulan de distintas maneras en sus textos las relaciones laborales de los Burócratas Estatales y Municipales.

Las Constituciones de los Estados de Aguascalientes, Chihuahua, Jalisco, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Sonora, prevén lisa y llanamente la expedición de una Ley del Servicio Civil, sin especificar el marco Jurídico al que debe sujetarse su articulado.

Las Constituciones de los Estados de Durango, Guerrero, México, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala, establecen que se expedirá una Ley del Servicio Civil y señalan

como referencia genérica los principios contenidos en el **Artículo 123 Constitucional**, es decir, no aluden a ninguno de los dos Apartados en concreto.

Las Constituciones de los Estados de Morelos y Nuevo León, indican que las Leyes reglamentarias que al efecto se expedieran se apegarían a las bases del trabajo, que en dichas Constituciones se incluyeron, las cuales se asemejan a las del Apartado "B".

Finalmente, las Constituciones de los Estados de Baja California, Chiapas, Coahuila, Colima, Nayarit y Zacatecas, dispusieron expresamente que la expedición de las Leyes del Servicio Civil sería conforme a los mínimos establecidos por el **Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional**.

Por lo que hace a la adecuación de las Leyes del Servicio Civil, a lo ordenado por el Precepto Constitucional, es manifiesta una grave apatía; a tres años de que la totalidad de las Legislaturas Locales debieron haberlas expedido o reformado, sólo en unos cuantos Estados se ha dado cumplimiento a esta obligación.

Las Entidades Federativas en donde sí se ha adecuado la Ley del Servicio Civil al mandato Constitucional son Michoacán, Guanajuato, Sinaloa, Jalisco, Tabasco, Zacatecas y Tamaulipas,

cuyos aspectos más relevantes hemos comentado ya en el Capítulo Tercero.

La incorporación al texto Constitucional de las relaciones Laborales de los Trabajadores al servicio de las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley, de los trabajadores al servicio de las Instituciones Bancarias y Organismos auxiliares, y de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, si bien constituye un importante logro en la pretendida búsqueda de la igualdad de trato a los trabajadores de parte de las Leyes pensamos que presentada así, de manera aislada, carece de la fuerza necesaria para comprender posibilidades más amplias.

La fecundidad del trabajo propició que éste se manifestara en las más variadas formas, escapando muchas de ellas al espíritu visionario del Constituyente de 1917, los cuales tuvieron siempre en mente al crear el Artículo 123, que su protección se extendiera a todo tipo de trabajo sin excepción.

Sin embargo, se ha puesto de manifiesto a través del análisis llevado a cabo en los Capítulos anteriores, que existe una infinidad de regímenes laborales aplicables a grupos concretos de trabajadores, los cuales antes que buscar regular una situación específica tienden a relegar, y a discriminar.

Consideramos impostergable la eliminación de las distinciones existentes entre los trabajadores que se hallan regulados por las diferentes reglamentaciones, mediante la fusión de todos esos ordenamientos legales para dar lugar a un régimen laboral único, aplicable a todo trabajador sin distinciones de ninguna especie.

La única solución viable, a nuestro parecer, la constituye el replanteamiento de todas las relaciones Laborales en la Constitución. Se trataría de estructurar una nueva Declaración de Derechos sociales, que sea síntesis de los mejores Derechos Laborales que hoy día se encuentran dispersos en los Apartados del Artículo 123 Constitucional, en los convenios Internacionales, en las Leyes reglamentarias, en la Jurisprudencia, en los Contratos Colectivos, en los contratos Ley, etc.

"El replanteamiento Constitucional del Trabajo, debe ser reflejo del rostro de Justicia que todos deseamos para México".⁽⁷¹⁾

La Reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de 3 de Febrero de 1983, por lo que respecta a la fracción IX, que es la relativa a la cuestión Laboral, quedó como sigue:

(71) DAVALOS,

José. *"Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo"*. 2a. ed.: Ed. Porrúa, S.A. México, 1988, pp. 208-215.

"Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus Trabajadores, se regirán por las Leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

Los Estados siempre conservaron la facultad originaria en materia de relaciones Laborales con sus trabajadores; en ejercicio de la misma expidieron desde los años 20, Leyes del Servicio Civil. Más como es de suponerse, éstas y aún las expedidas más recientemente, estuvieron siempre por debajo de las condiciones del Artículo 123.

La Reforma no aclaró si los mínimos Laborales que se debían conceder a los Trabajadores Estatales y Municipales eran los contenidos en el Apartado "A" o los del Apartado "B"; lo ideal hubiera sido una declaración expresa al respecto; sin embargo, de cualquier forma la cuestión es intrascendente si consideramos que el Apartado "B" se refiere al servicio público, y es, sin lugar a dudas, un servicio público el que nos ocupa.

Sobre si su ubicación en el Apartado "B" en benéfica en comparación con los privilegios que concede el Apartado "A", sólo

debemos comentar que aún con las graves limitaciones del primero sobre todo en materia de Derecho Colectivo, el beneficio de la reforma es indudable.

Consideramos que no es adecuado que la Reforma por la que se elevaron a nivel Constitucional las relaciones laborales de los Estados y Municipios con sus trabajadores, se haya consignado en el Artículo 115, ya que lo correcto desde el punto de vista Técnico, hubiera sido hacerlo dentro del Artículo 123 Constitucional. La falla Técnica pierde relevancia cuando atendemos al beneficio que acarrea consigo a innumerables trabajadores la Reforma de referencia.

Uno de los Artículos transitorios del Decreto disponía que en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la Reforma Constitucional, las Legislaturas de los Estados adecuarían sus Constituciones y Leyes Locales, a fin de proveer el debido cumplimiento del mandato.

Vencido el término para que los Estados adecuaran sus Legislaciones a la Reforma del Artículo 115 Constitucional, observamos que muchos de los Estados han hecho cambios a ese respecto; sin embargo, algunas Legislaturas se han ocupado sólo de otros aspectos de la Reforma Municipal como el de la desaparición de los ayuntamientos, por ejemplo ignorando la cuestión Laboral.

Más recientemente, por Decreto publicado en el Diario Oficial del 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 dio reconocimiento 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, quisiéramos ver que las Leyes del Servicio Civil de las Entidades Federativas de inmediato se vieran impregnadas de los derechos que durante muchos años les estuvieron vedados; quisiéramos que la voluntad de cambio expresada rindiera sus frutos ahora mismo; sin embargo, y considerando los largos años que se relegó al Municipio; tal vez no todos los Estados y Municipios tengan la capacidad económica para soportar el cambio, que implica el otorgamiento de nuevas prestaciones. Más una cosa sí es clara; los Trabajadores al Servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios, esperaron 66 años para que se les hiciera justicia. Así, lo real, lo trascendente de la Reforma es que a éstos Trabajadores se les dotó de un marco Jurídico que constituye una garantía y desde el cual podrán hacer valer sus derechos. Estos Trabajadores ya tienen un mínimo de derechos garantizados, ahora corresponde a ellos superarlos en las Legislaciones Locales respectivas. ¡Pero más que todo les falta vivir esos derechos!.⁽⁷²⁾

(72) DAVALOS.

José. "Derecho del Trabajo I". 3a. ed.; Ed. Porrúa, S.A. México, 1990. pp. 452 y 453.

De 1917 a 1929, en ejercicio de la facultad concurrente para Legislar en materia de trabajo, los Congresos locales expedieron múltiples ordenamientos Laborales, algunas Leyes Estatales excluían expresamente a los Servidores Públicos, otras en cambio sí los hacían sujetos de su regulación; sin embargo estos ordenamientos laborales no constituían verdaderas reglamentaciones del Artículo 123 Constitucional ya que solo regulaban aspectos específicos del contenido de éste. Las intolerables desigualdades del trato hacia los trabajadores, producto de la diversidad de reglamentaciones, propicio que en 1929 se Federalizara la Legislación del Trabajo. Como consecuencia de la Reforma anterior se expidió la Ley Federal del Trabajo de 1931, cuyo Artículo 2o. disponía:

Las relaciones entre el Estado y sus Servidores se registrarán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan; esta disposición de ninguna manera constituyó una solución, toda vez que no se especificó quién y cuándo debería expedir dichos ordenamientos. En 1938, los empleados públicos lograron una importante victoria al expedirse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual como su nombre lo indica, sólo benefició a los Burócratas Federales, quedando al margen los burócratas Locales y Municipales.

Los Trabajadores Estatales consideraron que la inclusión de sus relaciones Laborales entro del Estatuto, no constituia una garantía suficiente, por lo que comenzaron a presionar para que sus derechos laborales se elevaran a rango Constitucional. Tras varios años de lucha se adicionó el Artículo 123 Constitucional con un Apartado "B", según Decreto publicado en el Diario Oficial de 5 de Diciembre de 1960.

Corolario de esa Reforma fue la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Diario Oficial de 28 de Diciembre de 1963.

Al bifurcarse en 1960 el Artículo 123 Constitucional, el punto de dilucidar era en cuál de sus Apartados quedaban comprendidas las relaciones Laborales de los Gobiernos de los Estados y Municipios con sus Trabajadores. Es evidente que no existe diferencia esencial, entre la naturaleza del servicio que se presta a los Gobiernos Federales, Estatales y Municipales, por lo que, en primera instancia, se podría afirmar que las relaciones Laborales de los Burócratas Locales se encontraban reglamentadas por el Apartado "B". Sin embargo, y ésto también era evidente, el ámbito personal de aplicación del Apartado "B" y de su Ley reglamentaria, comprendía exclusivamente a los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal.

Si Jurídicamente los Servidores Públicos Locales no hallaban acomodo dentro del Apartado "B", resultaba lógico pensar que se encontraban en el Apartado "A". Es manifiesto que al crear dos Apartados en el Artículo 123 Constitucional, el Legislador quiso diferenciar y no equiparar las relaciones Laborales Trabajador - Patrón, con las de los Servidores Públicos - Estado; por ello afirmar que los burócratas de los Estados y Municipios eran sujetos del régimen del Apartado "A", sería desconocer el sentido de la reforma Constitucional que creó el Apartado "B".

Al no ser los Trabajadores al servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios sujetos de ninguna de las dos Leyes reglamentarias del Artículo 123 Constitucional, la incógnita era saber en qué ordenamiento quedaban comprendidos y a qué Autoridad correspondía expedir ese ordenamiento.

El Congreso de la Unión está facultado para expedir las Leyes reglamentarias del Artículo 123 Constitucional, respecto del Apartado "A" las facultades Legislativas son amplias, en tanto que por lo que hace al Apartado "B" se limitan a legislar respecto a las relaciones Laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores. No estando facultado el Poder Legislativo Federal para expedir Leyes sobre vínculos de servicio público laboral entre las Entidades Federativas y los Municipios con sus trabajadores, dicha facultad atentó a lo dispuesto por el Artículo 124 Constitucional, se debía

entender reservada a las Legislaturas Locales. Conforme se fueron expidiendo las Leyes del Servicio Civil, cuando se expidieron, se fue haciendo presente una gran disparidad en el trato que estos ordenamientos daban a los Servidores Públicos de sus respectivas jurisdicciones.

Consideramos que la verdadera solución la constituye un replanteamiento de todas las relaciones de trabajo en la Constitución para establecer un sólo régimen de Derecho Laboral, aplicable a todo trabajo, ya que pese a las Reformas de ayer y las más recientes, existen serias desigualdades, como es el caso de los Trabajadores de los Organismos del Sector Paraestatal, los Cooperativistas, los Trabajadores de las Empresas Sindicales, los Trabajadores de Confianza del Sector Público, etc.

Bien vale la pena reformar el **Artículo 123 Constitucional** a fin de que los Derechos sociales comprendan a todos los hombres que ponen su fuerza de trabajo al servicio de otro, sin importar su categoría Jurídica. El replanteamiento de todas las relaciones laborales en la Constitución hará accesible a todos los trabajadores su derecho a condiciones dignas de una persona humana. Todos los trabajadores, con igual dignidad, merecen el mismo respeto y las mismas oportunidades. cualquier discriminación a este respecto ofende al trabajo del hombre, valor primero de la riqueza y de la Sociedad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El concepto, o simplemente la idea de la Burocracia, a través de la Historia, ha tenido diversas connotaciones y por tanto, se le ha concebido de muy distintas formas, aunque en su esencia denota el sistema o la organización corporativa de que dispone el Gobierno para satisfacer las tareas que tiene encomendadas.

SEGUNDA.- Los antecedentes Históricos de la Burocracia, en el tiempo y en el espacio, aunque son de muy variados en cuando a su origen y contenido, tienen como denominador común la idea de prestación de servicios a la comunidad.

TERCERA.- Los servicios que la burocracia presta a la comunidad, se realizan por medio de cierta clase de personal especializado, mismo que en nuestra Legislación está dividido en dos clases o categorías principales: Trabajadores de Base y Trabajadores de Confianza.

CUARTA.- Dentro de la división de los Trabajadores de Base y de Confianza, existen notorias diferencias en cuanto a la relación laboral que los ampara, siendo su renglón más importante el que se refiere a la garantía de la estabilidad en el empleo para los trabajadores de base de la que injustamente carecen los de confianza en contraposición con el mayor salario de los de confianza, en relación con los de base. Ya que con respecto a lo relativo a las prestaciones sobre Seguridad Social, se equiparan en ambos casos.

QUINTA.- En el caso de los Trabajadores de Confianza, éstos están desprotegidos con respecto a la estabilidad en el empleo, lo cual consideramos injusto y discriminatorio, ya que tanto los trabajadores de base como los de confianza, en regla general, deben ser tratados igualmente, dada la naturaleza de la función que cada uno de ellos desempeña, que se reduce a la prestación de servicios a la comunidad, si bien es cierto que, en el caso de los trabajadores de confianza, éstos asumen algunas facultades de dirección y Ejecución, lo que no es óbice para que gocen de la referida estabilidad en el empleo y de las demás prerrogativas de que disfrutaban los trabajadores de base.

SEXTA.- Por lo que hace a los trabajadores que tienen establecida su relación laboral con los Estados y los Municipios, sean éstos considerados como de base o de confianza, proponemos que la Legislación correspondiente los asimile en tales relaciones, atendiendo al principio de equidad.

SEPTIMA.- En síntesis de todo lo anteriormente expuesto, proponemos que la Legislación Laboral Mexicana evite, hasta donde sea posible, toda clase de discriminaciones entre los servidores, sean éstos de carácter Federal o Estatal y Municipal, con respecto a sus correspondientes relaciones de trabajo, suprimiéndose en consecuencia los Apartados "A" y "B" del Artículo 123 de la Constitución, a fin de que dicho Precepto reglamente todo género de relaciones laborales en nuestro País.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA Romero, Miguel. Tratado General de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S. A. México, 1983. 5a. Edición.
- BIELSA, Rafael. "Derecho Administrativo". Editorial Roque Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1956. Tomo III.
- BRISEÑO Rufz, Alberto. "Derecho Mexicano de los Seguros Sociales". Editorial Harla, S.A. de C.V. México, 1987.
- CANTON Moller, Miguel. "Derecho del Trabajo Burocrático". Editorial Pac, S.A. de C.V. México, 1988.
- CASTORENA, J. Jesús. "Manual de Derecho Obrero". Derecho Sustantivo. México, 1984.

- CASTORENA, J. Jesús. "Tratado de Derecho Obrero" Editorial Jaris. México, 1942.
- CAVAZOS Flores, Baltazar. Legislación Laboral Bancaria y Burocrática. Editorial Trillas, S.A. de C.V. México 1986.
- DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho de Trabajo". Editorial Porrúa, S.A. México, 1990. 3a. Edición.
- DAVALOS, José. "Instituciones de Derecho Burocrático". Memorias del Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático, Editorial Porrúa, S.A. México 1987.
- DE LA CUEVA, Mario. "Derecho Mexicano del Trabajo". Librería de Porrúa Hnos., y Cía. México 1938.
- DE LA CUEVA, Mario. "La Situación Laboral de los Trabajadores Públicos". Derecho Laboral. Montevideo, Uruguay, 1984. Tomo XXVIII. No. 136.
- DUHALT Krauss, Miguel. "Una Selva Semántica y Jurídica". Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1977.

- ESQUIVEL Obregón, Toribio. "Apuntes para la Historia del Derecho en México". Editorial Polis. México, 1938. Tomo II. Nueva España.
- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. México, 1980. 20a. Edición.
- GARCIA Oviedo, Carlos y Enrique Martínez Useros. "Derecho Administrativo". E.I.S.A., 1968. 9a. Edición. Tomo I.
- GUERRERO, Euquerio. "Manual de Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa, S.A. México, 1981. 12a. Edición.
- HERRAN Salvatti, Mariano y Carlos F. Quintana Roldán. "Legislación Burocrática Federal". Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.
- MORALES, Hugo Italo y Rafael Tena Suck. "Legislación Federal del Trabajo Burocrático". Editorial Pac, S.A.de C.V. México, 1988.
- OLIVERA Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. México, 1988. 5a. Edición.

- SERRA Rojas, Andres. "Derecho Administrativo".
Editorial Porrúa, S.A. México, 1988. 14a.
Edición. Tomo I.
- TENA Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de
México" Editorial Porrúa, S.A. México, 1976. 7a
Edición.
- TRUEBA Urbina, Alberto. "La Cámara de Diputados Donde
Nació la Constitución de 1857 y su Texto
Original". Biblioteca Campechana. Campeche,
Campeche. México, 1957.
- TRUEBA Urbina, Alberto. "Nuevo Derecho del Trabajo".
Editorial Porrúa, S.A. México, 1975.
- TRUEBA Urbina, Alberto. "Tratado Teórico-Práctico de
Derecho Procesal del Trabajo". Editorial Po-
rrúa, S.A. México 1965.
- TRUEBA Urbina, Alberto y Jorge Trueba Barrera. "Le-
gislación Federal del Trabajo Burocrático"
Editorial Porrúa, S.A. México, 1989. 26a.
Edición.

ORDENAMIENTOS JURIDICOS CONSULTADOS

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Dirección General de Gobierno de la Secretaría
de Gobernación, México, 1990.

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE. Imprenta

de Cámara de Diputados, México, D.F., 1922. Tomo
II, Diario Oficial, Organo del Gobierno Provi-
sional de la República Mexicana, México, Lunes
5 de Febrero de 1917, 4a Epoca, T.V. No. 30.

JURISPRUDENCIAS. Precedentes y Tesis Sobresalientes Sus-

tentadas por los Tribunales Colegiados de
Circuito. Tomo VII Laboral. Ediciones Mayo.
México, 1988.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Cuarta Sala.

Precedentes que no han integrado Jurisprudencia
1969-1986. Semanario Judicial de la Federa-
ción. 7a. Epoca, 1987.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Segunda Parte. Salas

y Tesis comunes, Volúmen III "P" a la "V", 1917-
1989.