



245  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**“ARAGON”**

**SITUACION JURIDICA 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  
JOEL LOPEZ MENDOZA

**MEXICO. D. F.**

**1995**

**FALLA DE ORIGEN**



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

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

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

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

A MIS PADRES; PROTEO Y MANUELA  
POR LA VIDA QUE ME DIERON.

A MIS HERMANOS:  
OLIVA; POR SU EJEMPLO  
A LA SUPERACION  
DANIEL Y SU ESPOSA IRMA;  
POR EL TIEMPO QUE COMPARTIMOS  
EN NUESTRA NIÑEZ  
GASTON Y SU ESPOSA IRMA;  
POR SUS ORACIONES

A MIS SOBRINOS:  
IVAN, OSCAR DANIEL,  
EDGAR HONI, HUGO, ALONDRA  
Y JUAN ALBERTO

**A MI ESPOSA: ROSALINDA;  
COMO FRUTO DE NUESTRO  
ESFUERZO.**

**A MIS HIJOS:  
ASTRID, POR SU CARINO;  
IRAIN; POR SU TERNURA;  
JOEL ANTONIO; POR SU COMPANIA  
(MI q'arura).  
MADIA IELIIN; POR SER LEGALO DEL CIELO.**

**A MI ASESORA:  
LIC. JANETTE TOLANDA MENDOZA  
GANDARA; POR SU PROFESIONALISMO  
Y ENTREGA A SU LABOR DE ENSEÑANZA,  
SACRIFICANDO SU TIEMPO Y SU  
FAMILIA PARA GUIARME EN LA REALIZACION  
DE ESTE TRABAJO.**

A TODOS Y CADA UNO DE MIS JEFS  
Y COMPANEROS DE TRABAJO, POR SUS  
CONSEJOS, APOYO. COMPRESION

A TI QUE EN MIS NOCHES DE  
INSOMNIO ME ACOMPAÑAS SIEMPRE, Y  
PACIENTEMENTE ESCUCHAS MIS  
CUITAS, ALIVIAS MIS PENAS Y ME  
DAS ALIENTO PARA SEGUIR  
ADELANTE, PORQUE SIEMPRE QUE TE  
NECESITO ESTAS A MI LADO; A TI,  
MI DIOS.

G R A C I A S A L A V I D A

## INTRODUCCION.

Sin duda alguna, la situación laboral de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, presenta una seria dificultad, en razón de que la Autoridad autorizada constitucionalmente para resolver los conflictos que se presenten entre estos trabajadores y el Estado, es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con lo establecido en el artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En efecto, tal precepto señala: "El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para: fracción I Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los Titulares de una Dependencia o Entidad y sus Trabajadores", sin hacer distinción entre trabajadores de base o de confianza.

Ahora bien, el artículo 89 de tal Ordenamiento, excluye de su régimen a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, ante tal circunstancia, quien labora bajo

este rubro se encuentra limitado para ejercitar alguna acción en contra del Estado cuando se ve postergado en sus derechos.

Por otra parte, cuando algún trabajador de confianza es despedido injustificadamente de su trabajo, y acude ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje demandado su indemnización, toda vez que no tiene derecho a ser reinstalado, según se interpreta de la lectura de la fracción XIV del artículo 123 Constitucional, hasta que el titular demandado acredite que la calidad laboral de dicho trabajador es de confianza, para que la Autoridad se declare incompetente para resolver dicha controversia.

Lo anterior, resulta una clara violación al principio de Legalidad contemplado en el artículo 14 Constitucional mismo que establece "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho", situación que no se da en un juicio laboral promovido por un trabajador de confianza en

base a la exclusión que se establece para tales trabajadores en el artículo 82 de la Ley Federal Burocrática.

De igual forma, a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, se les limita en sus derechos colectivos, ya que no pueden formar parte del sindicato de la Dependencia de su adscripción, en razón de las funciones que desempeñan, lo que a nuestro juicio, no es motivo suficiente para limitar tal derecho, pues bien pueden formar una asociación cuya función primordial sea la defensa de sus derechos laborales, en base a lo establecido en el artículo 99 de la propia Constitución.

El motivo fundamental del presente trabajo de investigación es estudiar a este grupo de trabajadores llamados de confianza al servicio del Estado haciendo un análisis logico-jurídico de las diversas disposiciones en materia laboral, que en el transcurso de la historia de nuestro país y aún las vigentes han determinado que el personal que labora bajo este rubro queda excluidos del régimen de protección a que se constringe la Ley mencionada.

## CAPITULO PRIMERO

### "SITUACION JURIDICA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO".

#### "ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO LABORAL EN MEXICO

- 1.- EN LA EPOCA COLONIAL.
  
- 2.- EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.
  
- 3.- EN LA EPOCA CONTEMPORANEA

## "ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO LABORAL EN MÉXICO"

A través de la historia de la humanidad, el hombre ha tenido que enfrentarse a la adversidad para alcanzar sus ideales, lucha en la que generalmente se enfrenta la clase poderosa con la predominante, es decir el proletariado, la clase trabajadora, que mucho ha sufrido para alcanzar un medio decoroso para vivir. El objetivo primordial del presente trabajo de investigación, es estudiar a un grupo integrante de esa clase trabajadora, la cual por razones de su cargo o empleo ha visto disminuidos sus derechos laborales, este grupo que se le ha denominado como trabajador de confianza, y dentro de esta denominación a los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, quienes por el solo nombre que se le da a su calidad laboral ven no con mucho agrado que las Leyes que devieran proteger sus mínimos derechos laborales, estos son restringidos por las mismas.

En tal virtud, y a efecto de dar cumplimiento con el objetivo planteado, es menester hacer una breve referencia de la evolución que el derecho laboral ha tenido en nuestro país, tomando como punto de referencia la etapa Colonial en la cual nuestra Nación vivió sometida durante tres siglos.

Muchos años de lucha y demasiada sangre derramada es el precio que el pueblo de México tuvo que pagar para tener una

Legislación Laboral, precio bastante elevado pero que a lo largo de la historia rindió frutos. El Derecho del Trabajo como lo señala el Maestro Mario de la Cueva; "es un estatuto impuesto por la vida, un grito de los hombres que solo sabían de explotación y que ignoraban el significado del término: mis derechos como ser humano". (1)

El derecho Laboral Mexicano es el resultado de la primera revolución social de nuestro siglo, se le reconoce plenamente en la Constitución de 1917, documento histórico donde se plasma por primera vez en la historia de nuestro continente los derechos de la clase trabajadora, de hombres que solamente sabían de la explotación, de trabajar jornadas largas por un mísero salario, reglamentación que devolvió al trabajo su libertad y dignidad que se encontraban perdidos en siglos de esclavitud en manos de la clase burguesa.

Por tal motivo, es necesario conocer el pasado para encontrar un punto de partida que nos permita ubicar a nuestro derecho laboral en la evolución histórica de la colonial, toda vez que no se tiene información fidedigna de las condiciones de trabajo en la etapa precolonial, pues en las profesiones, artes u oficios a que se dedicaban los antiguos mexicanos, se iniciaban como aprendices y solamente se les autorizaba para

---

(1) De la Cueva, Mario **EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO**, Tomo I, 8ª edición, México, 1984. Editorial Porrúa, pág 30

ejercer cierto oficio, una vez que aprobaban un examen de aptitud.

1).- EN LA EPOCA COLONIAL.- Fueron tres siglos de constantes sufrimientos de los indígenas de México que sufrieron a causa de la esclavitud de que fueron objeto por parte de los españoles, no obstante, que España había creado lo que pudiera llamarse el monumento legislativo más humano de los tiempos modernos las llamadas "Leyes de Indias", inspiradas en el pensamiento de la reina Isabel la Católica, legislación que estaba destinada a proteger a los indios de América, de los antiguos imperios de México y Perú, en dichas leyes se reconoció a los naturales su categoría de seres humanos, pero en la vida social y política no eran iguales, pues no existía igualdad ente el indio y el amo.

Nestor del Buen hace menciona lo relativo a las Leyes de Indias en los siguientes términos:

"a).- La jornada de ocho horas, que se encuentra determinada en la Ley VI del Título VI del libro III

b).- Los descansos semanales, que tuvieron un origen religioso, lo cual se encuentra establecido en la Ley XVII, Título I

c).- El pago del séptimo día, cuyos antecedentes se encuentra en la Real Cédula de 1606.

d).- La protección al salario de los trabajadores, y en especial con respecto al pago en efectivo; Ley X, Título VII, Libro VI.

e).- La tendencia a fijar el salario, disposición dictada por el Virrey Enriquez en 1576.

f).- La protección a la mujer encinta; Leyes de Burgos, 1512.

g).- La protección contra labores insalubres y peligrosas; Ley XIV, del Título VII expedida por Carlos V el 6 de febrero de 1538.

h).- El principio procesal de "verdad sabida" que operaba en favor de los indios por disposición de la Ley V, Título X, Libro V, de 19 de octubre de 1514, expedida por Fernando V.

i).- El principio de las casas higiénicas que se encuentra previsto en el Capítulo V de la Real Cédula dictada por el Virrey Antonio de Bonilla, en marzo de 1790.

j).- La atención medica obligatoria y el descanso pagado por enfermedad, principios que se encuentran consagrados en el "Bando sobre la libertad, tratamientos y jornales de los indios de Haciendas", dictado por la Real Audiencia el 23 de marzo de 1785." (2)

Pero si bien es cierto, "En las Leyes de Indias España creó el monumento legislativo más humano de los tiempos

---

(2) Del Buen Losano Nester, DERECHO DEL TRABAJO Tomo I, 7ª edición Ed. Porrúa. México 1989. Págs: 284, 285 y 286.

modernos"(3), en la practica dichas Leyes no se aplicaron, toda vez que los naturales de la llamada Nueva España sufrieron la codicia de los encomenderos que en contubernio con las autoridades, sometían a los indios a largas jornadas, maltratos y vejaciones por un mísero salario.

Continuando con el Maestro Nestor del Buen, en su obra sigue haciendo mención de lo aseverado por Género V. Vázquez, quien señala que el incumplimiento de las Leyes de Indias fueron las siguientes:

"Unas veces fue la falta de sanción suficiente en la Ley misma; otras, la investigación de su violación, otras veces la confabulación de las autoridades y los encomenderos y los capitalistas de todo genero, para la violación de la ley; otras veces la ignorancia misma de la ley a la que aludia Carlos V y sus consejeros, cuando al declarar la autoridad que habían de tener las leyes de la Recopilación de Indias decía "que por la dilatación y distancia de unas provincias y otras no ha llegado a noticias de nuestros vasallos, con que se puede haber ocasionado grande perjuicio al buen gobierno, y derecho de las partes interesadas"; otras veces por defecto de la ley misma, que no había considerado bien el caso y la circunstancias a qué y en qué iban aplicarse, ni la repercusión que su publicación podía traer con los otros segmentos de la economía

---

(3) De la Cueva, Mario. Ob. Cit, Pág. 38

colonial; otra, en fin, la contradicción de unas leyes con otras" (4).

El mismo autor, hace referencia al barón de Humboldt, quien describe en su obra acerca de la Nueva España lo siguiente:

"Hombres libres, indios y hombres de color, están confundidos como galeotas que la justicia distribuye en las fábricas para hacerles trabajar a jornal. Unos y otros están medios desnudos, cubiertos de andrajos, flacos y desfigurados. Cada taller parece más bien una oscura cárcel: las puertas, que son dobles, están constantemente cerradas, y no se permite a los trabajadores salir a casa; los que son casados sólo los domingos pueden ver a su familia. Todos son castigados irremisiblemente si cometen la menor falta contra el orden establecido en la manufactura"(5).

Es patético lo narrado por el barón de Humboldt, lo cual contradice enormemente lo establecido en las Leyes de Indias, el dolor sufrido por nuestros antepasados no se pagaría si España reintegrara a nuestro país todo el oro que se llevaron, pues la vida humana no tiene precio.

---

(4) Del Buen Lozano, Nestor, Ob. Cit. Pág: 287.

(5) *Ibidem*, Pág. 287

Es indudable que la realidad planteada por Humboldt, dista enormemente con la bondad que se plasmó en las Leyes de Indias, no obstante no puede negarse que dicho ordenamiento contiene disposiciones que resultan aplicables aún en nuestros días, de igual forma no se puede negar que el precio que se pagó para gozar de tales prerrogativas es inmensurable, como fue la pérdida de libertad y el sufrimiento que trae consigo dicha pérdida y cuya única solución fue en su momento el movimiento de Independencia.

2).- EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.- Derivado del mal trato que sufrían los mexicanos, aunado a la discriminación de los Criollos por parte de los españoles, surge el movimiento de liberador del pueblo mexicano, es así como la madrugada del 15 de septiembre de 1810, se inicia en Guanajuato la Independencia.

Durante el tiempo que duró la lucha hasta su consumación, se dictaron diversas disposiciones; pero no se encuentran dentro de estas algunas claramente definidas como una legislación en materia laboral, dentro de las cuales encontramos las siguientes:

1.- "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano" de 18 de diciembre de 1822.

2.- "El Bando de Hidalgo", expedido en la ciudad de Guadalajara el 6 de diciembre de 1810, documento que en su artículo 1º ordenaba a los dueños de esclavos a otorgarles la libertad, en un término de 10 días, so pena de muerte.

3.- "Elementos Constitucionales", dictados por Ignacio López Rayón, mismo que en su artículo 30 decretaba la abolición de los exámenes de artesanos, que quedarían calificados sólo por su desempeño.

4.- "Sentimientos de la Nación" de José María Morelos y Pavón, que fue presentado ante el Congreso de Anáhuac reunido en la ciudad de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, expresa:

"Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a la constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapina y el hurto". (6)

Fue el Congreso de Anáhuac quien a sugerencia del propio Morelos y Pavón, expidió el llamado Decreto Constitucional de Apatzingan, el cual plasmaba en su artículo 38 que "ningún género de cultura, industria o comercio, puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que formen la subsistencia pública".

---

(6) De La Cueva, Mario Ob. Cit. pág 40

No obstante el pensamiento liberal y social de Morelos, en el siglo que nos antecede no se conoció el Derecho del Trabajo; toda vez que se siguió aplicando el derecho español, la historia nos ha enseñado que la condición de los hombres no solo no mejoro sino por el contrario sufrió las consecuencias de la crisis político-economica y social en que se encontraba la sociedad fluctuante.

El plan de Iguala de 24 de febrero de 1821, dictado por Agustín de Iturbide; menciona en su artículo 12 que "todos los habitantes de el Imperio Mexicano, sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo".

Mediante la Constitución del 4 de octubre de 1824, México adoptó la forma de República representativa, popular y federal, pero dicha Constitución no contiene disposición alguna referente a derechos laborales.

La Constitución centralista y conservadora de 29 de diciembre de 1836, que estuvo vigente hasta el 6 de octubre de 1839, tampoco contiene disposiciones referentes a los derechos de los trabajadores.

Es indudable que los cambios que se generaban en el territorio nacional sirvieron de base para que surgiera la

necesidad de elaborar Leyes en materia del trabajo, inquietud que se ve reflejada en el proyecto de la Constitución de 1856.

México se vio envuelto en tres grandes luchas para lograr su independencia y su libertad, la segunda de ellas La Revolución de Ayutla, que concluye con la expulsión de Santa Anna del poder, es el triunfo del pensamiento individualista y liberal, toda vez que la finalidad de los hombres de esa época, era acabar con la dictadura de Santa Anna y conseguir el reconocimiento de las libertades consignadas en las viejas Declaraciones de derechos.

Siendo expulsado Santa Anna del poder, Juan Alvarez y Comonfort el 11 de diciembre de 1855 convocaron al pueblo para que eligieran representantes a un Congreso Constituyente, que se reunió en la Ciudad de México, el día 17 de febrero de 1856.

Surge de este Congreso, LA DECLARACION DE DERECHOS con un hondo sentido individualista y liberal, sus disposiciones son particularmente importantes para el tema que nos ocupa, en ellas se establece la libertad de profesión industria y trabajo mismas que las encontramos en los artículos cuarto quinto y noveno respectivamente así como el principio jurídico de que "nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento".

Fue propuesta en dos ocasiones ante el Congreso la cuestión relativa al Derecho del Trabajo, no logrando su reconocimiento pues los defensores del individualismo le daban un valor absoluto a la propiedad privada y a la influencia de la escuela económica liberal.

Ignacio Ramírez hizo una férrea defensa del Derecho del Trabajo, haciendo ver a la Comisión dictaminadora el olvido en que estaban sumiendo a la clase trabajadora les hizo ver que los trabajadores tenían derecho a disfrutar de los beneficios de la producción, siendo esta la primera vez que se habla de la participación de utilidades de las empresas, sugiriendo a la asamblea que se avocara a resolver los graves problemas laborales; el Congreso no tomo ninguna decisión.

En la sesión del 8 de agosto de 1856, Ignacio Vallarta pronunció un discurso en torno a la explotación de que eran objeto los trabajadores, y la necesidad de evitarla, pero cuando todos pensaban que propondría el reconocimiento al Derecho del Trabajo, concluyó diciendo: "que las libertades de trabajo e industria no permitían la intervención de la ley" lo anterior en armonía con el pensamiento individualista y liberal.

Como resultado de este Congreso, podemos destacar la aprobación del artículo 5º, precepto que dio origen al 123 de

la Constitución de 1917, cuyo texto original es el siguiente:  
"Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro" (7)

Otro personaje de la historia de nuestro pueblo fue el archiduque Maximiliano de Habsburgo quien resultó con un espíritu más liberal que los hombres que le ofrecieron el reinado de estas tierras, convencido de que el progreso de las naciones no podía estar fincado en la explotación del hombre, el 10 de abril de 1863 expidió en defensa de los campesinos y de los trabajadores EL ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO, mismo que establecía en sus artículos 69 y 70 que formaban parte del capítulo correspondiente "las garantías individuales" en los cuales prohibía los trabajos gratuitos y forzados, previniendo a que nadie podía obligar sus servicios sino temporalmente y dispuso que los padres o tutores debían autorizar el trabajo de los menores.

El primero de noviembre de 1865, el príncipe austriaco expidió lo que fue llamado "LEY DEL TRABAJO DEL IMPERIO", en el

---

(7) Del Buen Lozano, Nestor. Ob. Cit. Pág. 294

cual se contemplaba "la libertad de los campesinos para separarse en cualquier tiempo de la finca a la que prestaban sus servicios, impuso la jornada de trabajo de sol a sol con dos horas intermedias de reposo así como el descanso hebdomadario, es decir semanal, el pago de salario en efectivo así como la reglamentación de las deudas de los campesinos, lo cual traerá como consecuencia la extinción de las tiendas de raya, toda vez que permitía el libre acceso de los comerciantes a los centros de trabajo, suprimió las cárceles privadas y los castigos corporales, instruyó que hubieran escuelas en las haciendas donde habitaran veinte o más familias, se impuso la inspección del trabajo y ordenó las sanciones pecuniarias por la violación de algunas de las normas antes descritas así como otras disposiciones complementarias" (8)

No obstante el pensamiento reformista de Maximiliano, México no podía estar nuevamente subyugado a un gobierno extranjero, la lucha por el poder se genera entre los partidos liberal y conservador, este último apoyaba al Principe Austríaco el cual vio truncada su ambición de poder al ser fusilado en el Cerro de las Campanas el 19 de junio de 1867.

Con el triunfo del partido liberal, Benito Juárez entra a la ciudad de México el 11 de enero de 1861, y por mandato del

---

(8) De La Cueva, Mario Ob. Cit pág 41.

Segundo Congreso Constituyente le es otorgado el rango de Presidente Constitucional.

Durante su mandato, el Benemérito dictó diversas leyes dentro de las cuales encontramos la de la nacionalización de los bienes eclesiásticos de 12 de julio de 1859; del matrimonio civil de 23 de julio de 1859; la Ley orgánica del Registro Civil de 28 de julio de 1859, y otras más que en su conjunto son conocidas como "Las Leyes de Reforma". De igual forma, con fecha 13 de diciembre de 1870, promulgó el primer Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, y con fecha 1º de abril de 1872 entró en vigor el Código Penal.

Ahora bien, si bien es cierto que en Benito Juárez tenemos un ejemplo de patriotismo y de entrega absoluta a los intereses de la patria, no lo es menos que dentro de su obra jurídica poco se hace referencia al derecho de los Trabajadores, toda vez que el Código Civil de 1870 solo contiene dos capítulos referentes a las relaciones de trabajo, el primero y el segundo del Título Décimo Tercero del Libro III, el cual se refiere al servicio domestico y al servicio por jornal. Es importante señalar que en las disposiciones referentes al servicio por jornal, se denota un amplio sentido proteccionista a favor del patrón, en razón de que deja a esté la facultad de la terminación del contrato, sin responsabilidad alguna.

En la "Exposición de Motivos" del Código en cita, se establece lo siguiente:

"Los jornaleros han estado por mucho tiempo reducidos entre nosotros a la condición de parias y sujetos al capricho y arbitrariedad de los que lo emplean. La ley 18, Título XXVI, lib. 7º Nov. Rec. establece el tiempo que deben de trabajar: esto es, desde la salida hasta la puesta del sol. La comisión no creyó conveniente conservar este precepto, y sí dejar a la voluntad de las partes el modo y tiempo del servicio... Muchas veces el jornalero es recibido, por decirlo así, a prueba, sin determinar tiempo ni obra; y en tal caso es justo, como establece el artículo 2586, que pueda despedirse y ser despedido a voluntad suya o del que lo empleó, sin que por esto pueda exigirse indemnización; lo que deberá entenderse sin perjuicio del pago de los jornales vencidos". (9)

No cabe duda que los autores del Código Civil de 1870, estaban muy ajenos a la realidad de la clase trabajadora, pues no pudo ser posible que en una ley se determine que un trabajador puede ser separado de su empleo sin responsabilidad alguna y aún más no tenga derecho al pago de una indemnización.

Debido a las precarias condiciones que se encontraban los trabajadores, se formaron sociedades mutualistas dentro de las

---

(9) Del Buen Losano Nestor, Ob. Cit. Pág: 296.

cuales encontramos al denominado "El Gran Circulo de Obreros", cuya función era defender los derechos de los trabajadores, es importante resaltar las siete primeras cláusulas del reglamento del Gran Circulo que fue aprobado el 2 de junio de 1872, según lo relata Nestor del Buen.

"I. Mejorar por todos los medios legales la situación de la clase obrera, ya en su condición social, ya en la moral y económica."

"II. Proteger a la misma clase, contra los abusos de los capitalistas y maestros de talleres."

"III. Relacionar entre sí a toda la familia obrera de México."

"IV. Aliviar en sus necesidades a los obreros."

"V. Proteger a la industria y el progreso de las artes."

"VI. Propagar entre la clase obrera la instrucción correspondiente en sus derechos y obligaciones sociales y en lo relativo a las artes y oficios."

"VII. Establecer todos los círculos necesarios en la República, a fin de que estén en contacto los obreros de los Estados con los de la Capital." (10)

Indudablemente que la clase patronal no permitiría que sus trabajadores se sublevaran por lo cual la represión fue más fuerte, surgieron movimientos campesinos en contra de los ricos

---

(10) Ibidem, Pág. 302

y hacendados, movimientos que dieron la pauta para que el pueblo se preparara para una revolución.

El país se encuentra en descontento, en el año de 1906, los mineros de Cananea declaran por primera vez una huelga a fin de obtener mejores salarios así como suprimir los privilegios que los patrones tenían con los trabajadores norteamericanos.

En el documento que sirvió de base para declarar la huelga y que fue presentado a las autoridades se redactó en los siguientes términos:

"1. Queda el pueblo obrero declarado en huelga."

"2. El pueblo obrero se obliga a trabajar sobre las condiciones siguientes:

"I. La destitución del empleo del Mayordomo Luis Nivel 19."

"II. El mínimo sueldo del obrero, será de cinco pesos con ocho horas de trabajo."

"III. En todos los trabajos de la Cananea Consolidated Cooper Co., se ocuparán el setenta y cinco por ciento de mexicanos y el veinticinco por ciento de extranjeros, teniendo los primeros las mismas aptitudes que los segundos."

"IV. Poner hombres al cuidado de las jaulas, que tengan nobles sentimientos para evitar toda clase de fricción."

"V. Todo mexicano, en los trabajos de esta negociación, tendrán derecho a ascensos, según se lo permitan sus aptitudes." (11)

El gobernador Rafael Izábal con ayuda del ejército norteamericano terminó con el movimiento, así como con la vida de varios mineros y el encarcelamiento de otros en la prisión de San Juan de Ulúa.

Al igual que en Cananea, surge en Río Blanco, Orizaba en el Estado de Veracruz otro movimiento en similares circunstancias, los obreros de la industria textil declaran una huelga en razón de que la clase patronal se agrupa en una sociedad denominada "Centro Industrial Mexicano", como organismo de defensa patronal,, los empresarios impusieron un reglamento de fábrica que destruía la libertad y la dignidad de los hombres, por tal razón los trabajadores se declararon en huelga, los empresarios poblanos convencieron a todos los dueños de fábricas para que se decretara un paro general, en dicho reglamento cuyas cláusulas son verdaderamente atentatorias de los derechos laboreles dentro de las cuales encontramos las siguientes:

1.- "prohibición, a los obreros, de recibir visitas en su casa,

---

(11) Idem Pág. 308.

2.- "de leer periódicos o libros, sin previa censura y autorización de los administradores de las fabricas;"

3.-" aceptación de descuentos en el salario;"

4.-" pago del material estropeado"

5.- "horario de las 6 de la mañana a 8 de la noche, con tres cuartos de hora de interrupción para tomar alimentos" (12), reglamento que es totalmente rechazado por los obreros de Puebla y Tlaxcala, los obreros acuden ante el presidente de la República Porfirio Díaz a fin de que arbitrara el conflicto, fue la última oportunidad del Dictador que no supo aprovecharla y por lo tanto selló su destino, toda vez que el presidente tenía el poder suficiente para señalar una nueva ruta y preparar una legislación del trabajo, no obstante con fecha 4 de enero de 1907, emite un laudo favorable a los intereses de los patrones en el cual se ordena a los trabajadores el día 7 de ese mismo mes y año, a regresar a las fuentes de trabajo, como consecuencia de lo anterior, los obreros se niegan a acatar dicho laudo reuniéndose en el teatro "Gorostiza", acto que culminó con serios ataques a las propiedades de los patrones y represión por parte del ejército teniendo como consecuencia la muerte de muchos obreros.

El partido liberal, bajo el mandato de Ricardo Flores Magón, publicó un manifiesto y programa el 1º de julio de 1906 elaborado en San Luis Missouri, Estados Unidos, en el cual se

---

(12) Idem, Pág. 309, 310.

contiene un documento previo revolucionario muy importante en favor del derecho del trabajo, y que años más tarde sirvió de base para la elaboración del artículo 123 Constitucional en el se delinea claramente algunos de los principios esenciales de nuestra DECLARACION DE DERECHOS SOCIALES, en dicho documento se analizan la situación del país y las condiciones de las clases campesina y obrera, construyendo con proposiciones de reformas transcendentales en los problemas político, agrario y de trabajo. El partido liberal recalca en este último aspecto la necesidad de crear las bases generales para una legislación humana del trabajo en las cuales se contemplaba:

"21.- Establecer un máximo de 8 horas de trabajo y un salario mínimo en la proporción siguiente: \$1.00 para la generalidad del país, en que el promedio de los salarios es inferior al citado, y de más de un peso para aquellas regiones en que la vida es más cara y en las que el salario no bastaría para salvar de la miseria al trabajador."

"22.- Reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio."

"23.- Adoptar medidas para que con el trabajo a destajo los patrones no burlen la aplicación del tiempo máximo y salario mínimo."

"24.- Prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de catorce años."

"25.- Obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres, etc., a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios."

"26.- Obligar a los patronos o propietarios rurales, a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patronos o propietarios."

"27.- Obligar a los patronos a pagar indemnización por accidentes del trabajo."

"28.- Declarar nulas las deudas actuales de los jornaleros de campo para con los amos."

"29.- Adoptar medidas para que los dueños de tierra no abusen de los medieros."

"30.- Obligar a los arrendadores de campos y casas, que indemnicen a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras necesarias que dejen en ellas."

"31.- Prohibir a los patronos bajo severas penas, que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no sea con dinero efectivo; prohibir y castigar que se impongan multas a los trabajadores o se les hagan descuentos de su jornal o se retarde el pago inmediato de lo que tienen ganado; suprimir las tiendas de raya."

"32.- Obligar a todas las empresas o negociaciones a no ocupar entre sus empleados y trabajadores, sino una minoría de extranjeros. No permitir en ningún caso trabajos de la misma

clase se paguen peor al mexicano que al extranjero en el mismo establecimiento, o que a los mexicanos se les pague en otra forma que a los extranjeros."

"33.- Hacer obligatorio el descanso semanal." (13)

Como se puede apreciar, en este manifiesto, se contienen las bases principales del artículo 123 constitucional, con algunas variantes como es el hecho que no se contempla el derecho a huelga, protección a la mujer y de los niños, así como el derecho de constituirse en sindicatos etc., por lo que dicho programa elaborado por el partido liberal constituye un documento pre-revolucionario.

De igual forma, en diversas partes del país surgieron inquietudes respecto al derecho de los trabajadores, tal es el caso del Estado de México bajo el gobierno de José Vicente Villada, quien el 30 de abril de 1904, dictó una ley en la que se declaró que en los casos de riesgo de trabajo, el patrón debía de prestar la ayuda necesaria y pagar el salario de la víctima hasta por tres meses, por otra parte el gobernador de Nuevo León al impulsar fuertemente el desarrollo industrial de su estado y con la convicción de que era indispensable una ley de accidentes de trabajo e influenciado por la legislación francesa de 1898, definió al accidente de trabajo como "aquel que ocurre a los empleados y operarios en el desempeño de su

---

(13) *Idem.* págs. 311, 312.

trabajo o en ocasión de él" por lo que fijó como indemnización por este concepto el importe de dos años de salario para los casos de incapacidad permanente total.

A partir del año de 1900 creció en nuestro país la inquietud social y política, teniendo su máximo auge en el año de 1910, toda vez que sus habitantes se encontraban sumidos en la miseria, no obstante que trabajaban como bestias de carga y de tiro que usaban los amos, y la condición social que se mantenía debido a la férrea dictadura de los jefes políticos encabezados por Porfirio Díaz, por otra parte existía una clase media que se ahogaba frente a la burguesía que era los privilegiados, por tal razón los hombres nuevamente y por tercera ocasión se levantan en armas después de la guerra de independencia y de la revolución liberal, preparándose para la que sería la Primera Revolución Social del siglo XX.

La imperiosa necesidad de los hombres de aquella época consistía en acabar con la dictadura de Porfirio Díaz. El cinco de octubre de 1910, Francisco I. Madero expidió el Plan de San Luis en el cual se desconoce el régimen dictatorial, convocando al pueblo para el restablecimiento de la Constitución y a la introducción del principio de la no reelección.

Con el triunfo de la Revolución Constitucionalista nace el derecho del trabajo como un derecho nuevo fundamentado en

nuevos valores, resultado de una lucha por la justicia, producto de las necesidades del hombre que entrega su energía al reino de la economía, brota de la tragedia y del dolor de un pueblo y fue creación natural y genuina del mexicano, para que el derecho del trabajo pudiera nacer fue preciso que la revolución constitucionalista rompiera con el pasado, acabara con los mitos de las leyes económicas del liberalismo y destruyera el imperio absolutista de la empresa.

Fue así como empezaron a surgir diversos proyectos de leyes y decretos en favor de la clase trabajadora, como por ejemplo:

El 8 de agosto de 1914, se decretó en Aguascalientes la reducción de la jornada de trabajo a nueve horas, se impuso el descanso semanal y se prohibió cualquier reducción a los salarios.

En Jalisco, Manuel M. Diéguez expidió un Decreto en el cual se establecía la jornada de trabajo, descanso semanal y obligatorio así como vacaciones; el 7 de octubre, Aguirre Berlanga publicó un Decreto que bien se le podría llamar la Primera Ley del Trabajo de la Revolución Constitucionalista, en el cual se establecía: jornada de trabajo de nueve horas, prohibición del trabajo de los menores de nueve años, salarios mínimos en el campo y la ciudad, protección del salario, reglamentación del trabajo a destajo, aceptación de la teoría

del riesgo profesional y creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

En el Estado de Veracruz, el 4 de octubre de 1914 se impuso el descanso semanal, y el 19 del mismo mes y año el gobernador Candido Aguilar expidió la Ley del Trabajo del Estado, documento que tuvo gran resonancia en todo el país toda vez que contemplaba jornada máxima de nueve horas, descanso semanal, salario mínimo, teoría del riesgo profesional, escuelas primarias sostenidas por empresarios, inspección del trabajo, reorganización de la justicia obrera. Un año después se promulgó en ese mismo Estado la primera Ley de Asociaciones profesionales de la República.

Por otra parte, en el Estado de Yucatán en el año de 1915, el General Salvador Alvarado se propuso reformar el orden social y económico y al efecto expidió las leyes que se conocen como las cinco hermanas que son: agraria, de hacienda, del catastro, del municipio libre y del trabajo; en la del trabajo se reconoció y declaro algunos de los principios básicos que más tarde integrarían en artículo 123 de la Constitución tales como: " el derecho del trabajo está destinado a dar satisfacción a los derechos de una clase social; el trabajo no puede ser considerado como una mercancía; las normas contenidas en la ley sirven para facilitar la acción de los trabajadores organizados en su lucha con los empresarios; las normas legales contienen únicamente los beneficios mínimos que deben disfrutar los

trabajadores y se desarrollaran y complementaran en los contratos colectivos y en los laudos del tribunal de arbitraje". (14)

Dicha ley reglamento las instituciones colectivas, asociaciones, contratos colectivos y huelgas también se comprenden las bases del derecho individual de trabajo jornada máxima, descanso semanal, salario mínimo y defensa de las retribuciones. De igual forma se encuentran comprendidas las normas para el trabajo de las mujeres y de los menores de edad, las reglas sobre higiene y seguridad en las fabricas y las prevenciones sobre riesgo de trabajo, de esta forma se crean las juntas de Conciliación y el Tribunal de arbitraje, que son instituciones encargadas del conocimiento y descisión de los conflictos del trabajo ya sean individuales o colectivos, jurídicos y económicos toda vez que la ley las faculta para imponer autoritariamente, en determinadas condiciones en los casos de conflictos económicos, las normas para la prestación de los servicios, y cuando se tratara de controversia jurídicas la sentencia que les pusiera fin.

En el estado de Coahuila en el año de 1906 en el entonces gobernador Gustavo Espinosa Mireles expidió un decreto en el cual se contemplaba que se creara dentro de los departamentos gubernamentales una sección de trabajo, en el mes de octubre del mismo año publicó una ley inspirada en el proyecto Zuburán

(14) De la Cueva, Mario. Ob. Cit. Pág 46.

y en la ley de Bernardo Reyes sobre accidentes de trabajo, cuya fundamentación legal radica en las disposiciones que ordenan que en los contratos de trabajo se consignaran las normas sobre la participación obrera en las utilidades.

Durante el gobierno de Venustiano Carranza, quien es considerado como Jefe de la Revolución Constitucionalista, se llevaron a cabo diversas sesiones a fin de integrar una legislación en materia de trabajo, por tal motivo el 12 de diciembre de 1914 anuncia la adopción de las medidas legislativas adecuadas para crear leyes agrarias que favorezcan la integración de la pequeña propiedad y la disolución de los latifundios, restituyendo al pueblo las tierras de las cuales fueron despojados; así como una legislación tendiente a mejorar la condición del trabajador rural, del obrero, del minero y en general de toda la clase proletaria.

En el mes de diciembre de 1916, las diputaciones de Yucatán y Veracruz, emitieron dos iniciativas de reforma al artículo 5º del Proyecto de Constitución, en las cuales se proponía normas concretas en favor de la clase trabajadora; la comisión encargada de estudiar y valorar el proyecto del artículo mencionado, incluyeron la jornada máxima de ocho horas, se prohibió el trabajo nocturno de las mujeres y los niños en las industrias y estableció el descanso semanal.

Un amplio debate se abrió en torno al proyecto de aprobación del artículo 5º, en el cual se contenían las bases

fundamentales para legislar en materia de trabajo, en dicho debate tomo participación el diputado obrero por Yucatán Héctor Victoria quien a través de su discurso dio la idea fundamental para la elaboración del artículo 123 constitucional.

Heriberto Jara combate férreamente la doctrina tradicional del derecho constitucional, haciendo mención que el contenido de las constituciones debía limitarse al reconocimiento de los derechos individuales del hombre y a las normas relativas a la organización y atribuciones de los poderes públicos.

Por otra parte Froylan C. Manjarrez hace mención de que será conveniente que se dedicara un capítulo o título de la constitución a las cuestiones del trabajo, proponiendo que el problema de los derechos de los trabajadores se separara del artículo quinto e integrara un título especial.

Alfonso Cravioto en su intervención menciona que sería un orgullo legítimo de la revolución mexicana tener y mostrar al mundo que es la primera en consignar en una constitución los sagrados derechos de los obreros. Fue así como el 23 de enero de 1917 fue aprobado el artículo 123 de la constitución.

El 14 de enero de 1918, el Estado de Veracruz expidió la que es considerada la primera ley del trabajo en la República, ley que fue modelo para las demás entidades federativas y aún mas sirvió como precedente en la elaboración de la Ley Federal

del Trabajo de 1931. En dicha Ley se tuvo reconocimiento pleno a la libertad sindical y al derecho de huelga.

México, ha logrado su desarrollo a través de las luchas sociales de su pueblo, luchas que se traducen en instituciones que fortalecen su soberanía, independencia y libertad material y espiritual, la última de estas luchas es decir, la revolución de 1910, vino a modificar de manera definitiva la organización tradicional de su sociedad, al abolir los sistemas de explotación humana la cual se traducía en un atraso cultural, por lo también generó reformas estructurales para promover un desarrollo sano, justo y democrático de nuestro México.

3).-EN LA EPOCA CONTEMPORANEA.- Al promulgarse el artículo 123 en la Constitución de 1917, los Estados se ven en la necesidad de adecuar sus disposiciones encaminadas a solucionar los conflictos obrero-patronales de su jurisdicción de conformidad con lo establecido en la Carta Magna.

En la mayoría de las disposiciones o Leyes que se dictaron, encontramos una clara tendencia sindicalista, las cuales se fundamentaban en la Ley de Alvarado del Estado de Yucatán, Ley que fue anterior a la Constitución del 17.

En el tiempo que se aplicaron estas leyes, surgieron conflictos los cuales abarcaban dos o más Estados, como en los

casos de los trabajadores de las minas, ferrocarrileros o de industrias instaladas simultáneamente en diversos Estados, por lo que a efecto de respetar la soberanía de cada entidad, toda vez que no era posible jurídicamente que un Estado resolviera los conflictos de otro, fue necesaria la intervención del Gobierno Federal; intervención que fue necesaria justificar, razón por la cual la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, previo acuerdo con el Presidente de la República que era en aquel entonces Plutarco Elías Calles legalizó las intervenciones Federales en los conflictos de trabajo.

Derivado de lo anterior, en el año de 1929, el Presidente Interino Lic. Emilio Portes Gil envió una iniciativa a efecto de modificar el artículo 123 Constitucional, el cual después del trámite legal quedó de la siguiente manera:

"Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir las Bases siguientes, deberá expedir las Leyes del Trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo"

Por lo que también se modificó la fracción X del artículo 73 de la propia Constitución quedando en los siguientes términos:

"Artículo 73...El Congreso tiene facultad:

Frac. X.- Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Unico, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados dentro de sus jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería, hidrocarburos, y por último los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias".

Consideramos de importancia hacer notar que también se reformó la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional el cual quedo en los siguientes términos:

"XXIX.- Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria, de enfermedades y accidentes y otras de fines análogos."

De esta forma los Estados perdieron la facultad de legislar en materia de trabajo, no obstante se siguieron aplicando las legislaciones estatales al no existir una Ley Reglamentaria, la cual apareció hasta el año de 1931.

Durante el mandato del Presidente Emilio Portes Gil, este, ordenó se integrara una comisión que elaborara un proyecto de la Ley Federal del Trabajo, al cual se le designó como Código Federal de Trabajo, también conocido como el Proyecto Portes Gil, cabe resaltar que dicho proyecto no fue aprobado por el Congreso por considerarlo extremista y peligroso en muchas de sus disposiciones, por lo que fue rechazado tanto por obreros como por los patrones.

En dicho proyecto se incluía a los Trabajadores al Servicio del Estado a los que les concedía las mismas protecciones y prerrogativas que a los demás trabajadores, establecía la posibilidad del contrato por equipo, el contrato colectivo, el cual se definía en términos del actual, de igual forma se establecía el contrato-ley, así como el individual, contratos especiales como el de campo, de ferrocarriles, a domicilio y el de aprendizaje.

Una vez rechazado el proyecto Portes Gil, a solicitud de la Secretaría de Industria y Comercio y Trabajo, se convocó tanto a obreros y patrones, convención que se llevo a cabo en el año de 1931, donde se hicieron modificaciones al proyecto ya existente al cual se le dio el nombre de "Proyecto de la Secretaría de Industria Comercio y Trabajo" el cual fue convertido en iniciativa por el entonces Presidente de la República el Ing. Pascual Ortiz Rubio.

Con las formalidades de ley, el proyecto de referencia, fue devuelto al Ejecutivo para su promulgación la cual se efectuó el 18 de agosto de 1931.

Es indudable que dicha ley sufrió varias reformas en el transcurso de su vigencia, siendo las más importantes la que le dio competencia a la Secretaría de Educación en relación con el funcionamiento de las Escuelas para los hijos de los trabajadores; la forma de integración de las Comisiones del Salario Mínimo, el pago del séptimo día de descanso y también la creación de la Comisión Nacional para el Reparto de Utilidades de las Empresas a los Trabajadores, se modificó el artículo 77 señalando como edad mínima para trabajar, de doce años ya que el original solamente señalaba a los menores de dieciséis, se amplió el descanso por natalidad, ya que el anterior se señalaba una semana antes del parto y un mes después del mismo, al término al que ahora se establece en la ley.

Como todas las leyes, la del 31 cumplió con su objetivo, así lo señala el Maestro Miguel Cantón Moller al señalar: "La Ley tuvo una larga vida y podemos afirmar que cumplió con su objetivo de mantener la paz industrial y laboral, concilio con su aplicación muchos intereses encontrados en la vida de

producción económica y fue derogada en el año de 1970 cuando se publico la Ley federal del Trabajo actualmente en vigor." (15)

Durante el periodo comprendido entre el 1º de diciembre de 1940 y el 1º de diciembre de 1970, el movimiento obrero entró en una etapa de crisis, que es ocasionada por el crecimiento demográfico de la población y la falta de fuentes de trabajo, aunada a la intervención del Estado que genera cierto descontento de los trabajadores al dar acceso a los dirigentes sindicales a ocupar puestos o cargos públicos lo cual trae como consecuencia que estos se inclinen a favor de quien los contrata dejando a un lado a sus agremiados, naciendo de esta forma lo que se conoce como "charrismo sindical", por otra parte, existe represión por parte del gobierno en contra de los organismos sindicales independientes lo que se traduce en una crisis política-económica de nuestro país.

No debemos pasar por alto el movimiento armado que se generó a nivel mundial en los años de 1940 a 1946, en donde México se vio involucrado aunque solo participo simbólicamente, durante esta etapa de la historia de nuestro país, surgieron diversos movimientos causados por la inestabilidad económica y política que imperaba, el gobierno de Manuel Avila Camacho, no garantizaba que existieran reformas en cuanto a lo laboral se refiere, un hecho histórico y que es mencionado por Nestor del

---

(15) Cantón Moller Miguel, DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO, Editorial Pac, México 1991. Pág 51

Buen; nos da una panorámica de como se restringieron los problemas laborales en esta época: "el 23 de septiembre de 1941 un grupo de obreros que respetuosamente se acerca a la residencia particular del Presidente para que les ayude en un conflicto planteado en los talleres productores de materias de guerra, es objeto de un ataque brutal de los guardias presidenciales, a consecuencia del cual mueren nueve trabajadores y son heridos muchos más". (16)

Durante el periodo de gobierno del Lic. Miguel Alemán, 1946-1952, el movimiento obrero entro en una gran decadencia que paradójicamente con el auge económico que se dio en el país sobre todo en lo que se refiere a las inversiones públicas, entra en país en una gran crisis de inflación derivada de la devaluación de la moneda frente al dolar, por otra parte, el grupo representativo de los trabajadores, la Confederación de Trabajadores Mexicanos (C.T.M.) atraviesa de igual forma en una gran crisis que culmina con el triunfo del grupo de Fidel Velázquez al ser expulsado Lombardo Toledano.

Otro sindicato de los llamados fuertes es el ferrocarrilero, con enfrentamientos internos por un lado Luis Gómez Z. y Valentín Campa, y por la parte contraria Jesús Díaz de León, que culmina con el encarcelamiento de los primeros, es indudable que el gobierno tuvo la necesidad De manifestarse en

---

(16) Del Buen Lozano Nestor. Ob. Cit Pág 366.

cuanto a los hechos, y en palabras de Ramírez Vázquez Secretario del Trabajo quien manifestó que el gobierno no intentaba intervenir en los asuntos internos de los sindicatos y que era su afán evitar las pugnas intersindicales, palabras que se ponen en duda toda vez que el gobierno utilizó a las fuerzas armadas del poder público para apoyar una dirección sindical; se usó sistemáticamente la violencia, lo que trae como consecuencia una violación permanente de los derechos sindicales de los trabajadores, al no existir democracia en los sindicatos toda vez que los líderes sindicales convivían abiertamente con el gobierno.

Durante el gobierno del Lic. Adolfo López Mateos, en los primeros meses de 1959, el movimiento obrero sufrió uno de los golpes más duros de su historia, en especial el grupo de los ferrocarrileros, su sindicato había intentado elevar el nivel de operación de los Ferrocarriles Nacionales de México, sugiriendo una revisión de las tarifas de los servicios prestados por dicha empresa, así como la supresión de los subsidios por transporte de artículos especiales y la supresión de canonjías en materia de tarifas, sugerencia que pos supuesto no fue aceptada, de igual forma les fue negada la revisión del Contrato Colectivo.

Por otra parte, el Bloque de Unidad Obrera, la Confederación de Cámaras de Comercio (CONCANACO) y otros

organismos patronales e inclusive oficiales, se oponen terminantemente a las pretensiones de mejoría salarial, solicitado por el Sindicato Ferrocarrilero, peticiones que a nuestro juicio no eran exageradas, toda vez que se pedia "el pago de 16.66¢ sobre 215 pesos de aumento, atención medica y medicinas para los familiares de los trabajadores, 10% como fondo de ahorro sobre las prestaciones y construcción de casas habitación o 10 pesos diarios por concepto de renta, cabe hacer notar que el sindicato ferrocarrilero se le tachaba de comunista, razón por la cual sus peticiones no fueron escuchadas, siendo reprimidos por parte del gobierno no obstante se declaró la huelga, misma que fue declarada inexistente, los empleados a manera de inconformidad decide llevar a cabo paros los cuales coinciden con los festejos de semana santa desquiciandose la ciudad, la represión por parte del gobierno se llevo a través del ejercito el 28 de marzo de 1959, toman por asalto los locales sindicales deteniendo a miles de trabajadores y encarcelando a sus lideres. Los paros continúan hasta el 3 de abril de ese mismo año, fecha en que el Secretario de Organización del sindicato ferrocarrilero solicita a los agremiados regresar a trabajar a efecto de que les sean devueltos los locales ocupados por el ejercito según propuesta del gobierno.

De ninguna manera se justifica el actuar del gobierno encabezado por López Mateos, no obstante dicho mandatario a

manera de subsanar el error cometido, en diciembre de 1960, modifica en forma sustancial el artículo 123 constitucional adicionándole el apartado B), relativo a los trabajadores al servicio del Estado, en 1962, se hace una nueva reforma al mencionado precepto constitucional en la que se establece la edad mínima para trabajar siendo esta la de 14 años; se modifica el sistema de fijación de los salarios mínimos, que a partir de esa fecha serían determinados por zonas económicas; se establece la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y se define la estabilidad en el empleo.

Al término del mandato de López Mateos toma el poder el Lic. Gustavo Díaz Ordaz, durante este periodo de gobierno (1964-1970), surgieron dos movimientos los cuales fueron de trascendencia para la historia de nuestro pueblo, el primero el llamado movimiento medico, resultado de la transformación de una profesión privada, en un servicio público, o sea, la socialización de la medicina. El problema se resuelve en la forma clásica acostumbrada, con encarcelamientos y despidos.

El segundo la huelga estudiantil de 1968, que tal vez no se defina como un movimiento laboral, pero sí tuvo gran trascendencia en nuestro devenir histórico, los estudiantes futuro de México no como frase trillada sino como realidad fueron bestialmente reprimidos y ajusticiados en la Plaza de

las Tres Culturas en Tlatelolco por nuestro glorioso ejército mexicano, el cual repito, se lleno de gloria la tarde del 2 de octubre de 1968, los estudiantes salieron a las calles de la ciudad de México a protestar resultado de que estaban inconformes con la forma de gobierno al cual le perdieron el respeto.

Nestor del Buen, hace una reflexión sobre el movimiento estudiantil la cual considero de gran importancia, por lo que la transcribo a continuación: "En realidad octubre de 1968 marca el punto crítico de la evolución de México. Pase a la derrota del movimiento estudiantil, pese a los cientos de muertos y miles de detenidos, pese a que, por encima de todos se mantuvo "el orden jurídico" y se preservaron las instituciones del sistema, en realidad, en Tlatelolco se quebró una estructura, ya debilitada por los movimientos sociales periódicos que hemos relatado. El vencedor fue el derrotado. El proceso que se inicia en Carranza y sólo se interrumpe con Cárdenas, llegó a su fin el 2 de octubre de 1968. No importa que aún se conserven algunas de las estructuras formales. Se trata, simplemente, de situaciones irreversibles y México no pude ya volver a lo que fue antes de octubre de 1968." (17)

LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.- Fue a propuesta de Adolfo López Mateos que se integró una comisión que se

---

(17) *Ibidem* Pág 376.

encargara de preparar un anteproyecto de Ley del Trabajo, dicha comisión se formó con el entonces Secretario del Trabajo y de Previsión Social; Salomón Gonzalez Blanco, el maestro Mario de la Cueva, Cristina Salmorán de Tamayo y Ramiro Lozano que fungian como Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y Local del Distrito Federal, respectivamente. En 1962, la comisión presentó su anteproyecto que quedo en reserva toda vez que no se efectuaron reformas algunas a la Ley de 1931, no obstante sirvió de base para las reformas que más adelante se precisaran.

En 1967, Díaz Ordaz nombró nuevamente a una comisión la cual se integró por las mismas personas a la cual se adhirió el maestro Alfonso López Aparicio, en 1968 fue presentado ante el Presidente de la República el Proyecto de Ley, toda vez que ya contaban con las bases a las que nos referimos en el párrafo anterior, quien ordeno que fuera remitido dicho proyecto a los sectores obrero y patronal, a efecto de que expusieran sus puntos de vista, es indudable que la patronal no estuvo de acuerdo con el citado proyecto, por lo que sugirió que únicamente se hicieran reformas procesales a la Ley de 1931; por su parte, la clase trabajadora lo aceptó sugiriendo además modificaciones en materia de libertad sindical, contratación colectiva y ejercicio del derecho de huelga.

Una vez discutido el proyecto por los sectores interesados, fue enviado ante las Cámaras para su discusión y

aprobación, nuevamente los interesados obreros y patrones acuden ante las Cámaras presentado los segundos nombrados un estudio el cual lo dividió en tres partes que se referían a aspectos no objetables, aspectos objetables y aspectos inaceptables, de los últimos se mencionan los siguientes: "la interrupción de la jornada durante media hora, la integración del salario, el escalafón ciego, la prima de antigüedad, el concepto de empleado de confianza; las normas sobre agentes de comercio y, en especial, de seguros, trabajos a domicilio, huelgas, participación de utilidades y casas habitación". (18)

No obstante, la nueva Ley entró en vigor el 1º de mayo de 1970, que corresponde con la fecha en que se conmemora a los mártires de Chicago o el día del trabajo, la nueva Ley superó a la de 1931, al establecer prestaciones superiores a esta última, dictando medidas que perfeccionaron la técnica legislativa, pero sin apartarse del ideario de la anterior en cuanto a lo que se refiere a los derechos sociales, que tienen por objeto exclusivo la protección de la prestación del servicio en beneficio de los trabajadores, en virtud de que ninguna de las dos Leyes contienen derechos auténticamente reivindicatorios, en función de lograr un mejor reparto equitativo de los bienes de la producción hasta alcanzar la socialización de los mismos.

---

(18) Ídem. Pág 378.

En el contenido del presente capítulo, se contemplaron tres acontecimientos que dieron origen a nuestro derecho laboral, siendo el primero la Asamblea Constituyente de Querétaro, donde los diputados concluyeron un extraordinario debate de donde nació la idea de los derechos sociales, conjugados en un principio de instituciones que aseguran constitucionalmente condiciones justas de prestación de servicios, con el objeto primordial de que la clase trabajadora aspirara a compartir los beneficios de las riquezas naturales, de la civilización y de la cultura. El segundo, fue la inclusión y continuación del artículo 123 en la Constitución, que surgió de las legislaciones estatales en materia laboral, culminando con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo de 1931, por último y como tercer acontecimiento es el hecho de que nuestra Ley Federal del Trabajo nos rige desde hace 64 años, tomando en cuenta tanto la de 1931, como la de 1970, por lo que podemos concluir el presente capítulo con la idea de que los Constituyentes de Querétaro hicieron realidad uno de los anhelos de los hombres que lucharon por la libertad e independencia de nuestra patria; contar con una Ley Laboral, que ha cumplido eficazmente la función a que fue destinada, y que ha servido de medio para apoyar el desarrollo y el progreso de la economía nacional, que se traduce en una elevación de las condiciones de vida de la clase trabajadora, regulando los problemas laborales y determinado los beneficios que deben de

corresponder a todos los que sean objeto de una relación de trabajo.

## "CONCEPTOS GENERALES"

La clase trabajadora a lo largo de la historia de la humanidad, se ha visto en comparación con la patronal amenazada en lo relativo a sus derechos laborales. En la secuela del presente capítulo, trataremos de analizar cada uno de los participantes que integran el fenómeno de la producción, cada uno juega un papel muy importante dentro de este evento, pero sin duda alguna el trabajador debe de ir en primer término, por tal razón, con éste iniciaremos el estudio del presente capítulo.

CONCEPTO DE TRABAJADOR.- Uno de los integrantes de la relación laboral y quizá el más importante es el trabajador, a él están destinadas las garantías sociales que se consagran en el artículo 123 constitucional, y decimos que el más importante porque no puede haber patrón sin trabajador ya que este último es el que presta su fuerza de trabajo ya sea física o intelectual a cambio de un pago o remuneración, ahora bien, para los fines del derecho del trabajo no existe más que personas por lo que el trabajo es una actividad esencialmente humana y sólo estos pueden ser sujetos del mismo en cuanto a su propio fin, en consecuencia sólo son considerados como sujetos de derecho de trabajo: los obreros, jornaleros, empleados ya sea domésticos o públicos, artesanos y en general todo el que presta a otro un servicio personal y subordinado.

Algunos tratadistas entre ellos Alberto Trueba Urbina, no concidera al patrón como sujeto de derecho de trabajo aunque sí como sujeto del contrato de trabajo esto acorde con las obligaciones que contrae frente a sus trabajadores, no obstante lo anterior, del análisis que se haga en el presente capítulo se tratara de ubicar según el pensamiento de diversos autores de la materia quienes son considerados como sujetos de trabajo, sus diferentes acepciones y calidades laborales, así como que se entiende por esta actividad.

1).- TRABAJADOR PRIVADO: CONCEPTO GENERICO.-

Indudablemente que para el derecho del trabajo es indispensable se defina claramente tal concepto, toda vez que a él están destinadas las normas jurídicas protectoras de la ley Federal del Trabajo, en su noble propósito de asegurarle una existencia digna y decorosa.

Algunos autores entre los que destacan Luigi de Litala que al tratar de dar o hacer una definición del trabajador apunta: " Dificil es encontrar frases apropiadas con precisión en cuanto a la misma palabra "trabajador", comúnmente adoptada para indicar uno de los contratantes en la relación de trabajo; es impropia, ya que se puede ser "trabajador" sin estar sujeto a un contrato de trabajo, cuando, por ejemplo, se trabaja por cuenta propia o para revender con fines benéficos" (19)

(19) Litala, Luigi de, EL CONTRATO DE TRABAJO, 2ª ed.  
Argentina, 1946, pág.10

Por su parte Ernesto Krotoschin hace una enumeración de los elementos que caracterizan al trabajador y menciona: "El concepto de trabajador, siempre a los fines del derecho del trabajo, se compone de cuatro elementos:

1).- La persona a quien se ha de considerar como trabajador en el sentido del derecho del trabajo, debe prestar trabajo.

2).- La prestación de trabajo debe de ser libre.

3).- La prestación de trabajo debe tener su causa en una relación jurídico-privada de trabajo.

4).- Esa relación debe importar situación de dependencia para quien presta el trabajo". (20)

Eugenio Pérez Botija considera que el problema se encuentra en el hecho mismo del trabajo, por lo que estima que se encuentra sometida a la regulación del derecho laboral la "actividad personal prestada mediante contrato, por cuenta y bajo dirección ajena, en condiciones de dependencia y subordinación" (21)

De lo anterior, podemos deducir que formular una definición que reúna todos los requisitos de lo que se debe entender por trabajador, entraña una dificultad, pues en un solo enunciado se debe contemplar a la parte de la relación de

(20) Krotoschin, Ernesto, CURSO DE LEGISLACION DEL TRABAJO, Argentina, 1930, pág. 25

(21) Pérez Botija Eugenio, EL DERECHO DEL TRABAJO, 6ª ed. Madrid, 1947, pág 101

trabajo que proporciona su esfuerzo físico o mental a cambio de cierta remuneración,.

Ahora bien, ambos autores coinciden en tres elementos característicos que son: actividad personal del trabajador, actividad que se origina con motivo de una relación jurídica de trabajo y, que se desarrolla en una situación de dependencia. Por una parte, Krotoschin considera que la prestación del trabajo debe ser libre, idea, que coincide con lo dispuesto en el artículo 5º de la Constitución, la razón de este elemento radica de que enfrenta el problema desde el punto de vista de la persona que debe ser conciderada como trabajador para los fines del derecho del trabajo, por su parte, Pérez Botija lo contempla desde el hecho mismo del trabajo. Según nuestro criterio, los tres elementos en que coinciden los maestros antes citados y el que se refiere al de la libertad en el trabajo son esenciales para que se de la relación de trabajo, en consecuencia estudiaremos cada uno de ellos.

I.- ACTIVIDAD PERSONAL DEL TRABAJADOR.- Es el medio por el cual se vale para hacerse llegar satisfactorios, es decir, le permite obtener una remuneración para asegurar su subsistencia, este criterio es aceptado en cierta manera toda vez que existen trabajadores que desarrollan su actividad sin que su meta primordial sea la de obtener un pago como es el caso de los investigadores, científicos artistas etc., donde el pago de la

remuneración queda relegado a un segundo término y la realización del fin del ideal ocupe el primero, en estos casos que se pudieran conciderar como de excepción, creemos que de existir la remuneración se deben de conciderar como trabajadores para los efectos de la Ley del Trabajo a las personas que se dediquen a dichas actividades pues es requisito para ser conciderado como tal, que medie un pago, lo anterior tiene su apoyo jurídico en el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, que señala los requisitos para la existencia de la relación de trabajo, se refiere expresamente al pago de un salario.

Ahora bien, siendo personal la actividad del trabajador, resulta obvio que sólo las personas físicas, hombre o mujer, pueden ser sujetos de la relación de trabajo, y decimos que puede ser hombre o mujer, porque nuestro derecho positivo no hace exclusión de sexo alguno de conformidad con lo preceptuado por la fracción VII del artículo 123 constitucional y el artículo 3º de la ley de la materia, no obstante la ley establece ciertas medidas de protección en cuanto al trabajo de las mujeres como son insalubres y peligrosas, lo cual no desvanecen la equiparación de los sexos en la relación de trabajo, pues obedecen a razones de protección a la especie, dada la inconmensurable participación de la mujer en su propagación.

Por último podemos mencionar que el artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo al mencionar que "trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado", entendiéndose por trabajo "toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio", por lo que el primer elemento de los característicos del trabajador encuadra en nuestra legislación positiva sobre la materia.

II.- LA ACTIVIDAD SE ORIGINA CON MOTIVO DE UNA RELACION JURIDICA DE TRABAJO.- El artículo 20 de la ley de la materia establece que "se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de una salario".

De la definición antes transcrita, se deduce claramente que la relación laboral debe originarse de una relación jurídica de trabajo, mediando la subordinación y el pago de un salario, pues bien existen actos que se pudieran encuadrar en una relación laboral pero faltando estos dos elementos indispensables no se puede conciderar como relación laboral, y se dice que es jurídica porque dicha actividad esta regulada por la Ley Federal del Trabajo, ahora bien, el precepto antes invocado define al contrato individual de trabajo como " aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un

trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario", como se puede apreciar los elementos subordinación y remuneración siempre deberán estar presentes para que se de la relación laboral.

Por otra parte, si bien es cierto que la Ley establece la existencia de un contrato de trabajo este no es primordial para que exista la relación laboral, pues se puede ser sujeto de trabajo sin que exista la manifestación escrita de dicha relación toda vez que el artículo 25 de la Ley Federal del trabajo establece que la falta del escrito no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas previamente establecidas y dicha falta sólo se podra imputar al patrón.

Por último, cabe señalar que la propia ley señala que si no se hubiese determinado el servicio que debe prestarse, es obligación del trabajador desempeñar el trabajo que sea compatible con sus fuerzas, aptitudes, estado o condición y que sea del mismo género de los que formen el objeto de la empresa o establecimiento (artículo 27).

En estas condiciones, quien realice trabajos por causas de amistad o vecindad no crea una relación de trabajo, pues falta el ánimo de obligarse jurídicamente y la pretensión de obtener remuneración, elemento éste que, según hemos visto, es decisivo

para determinar la existencia de un vínculo contractual sujeto a la ley del trabajo.

III.- SITUACION DE DEPENDENCIA DEL TRABAJADOR.- como ya quedo debidamente precisado, para que se de la relación de trabajo deben de existir dos elementos primordiales; la subordinación y la remuneración, ahora bien es preciso distinguir el elemento que con carácter permanente, exista en la relación de trabajo y sometido a la legislación laboral y que a la vez nos permita diferenciar esta relación con las demás causas de prestación de servicios.

La doctrina en su afán de encontrar la verdad jurídica, ha buscado este elemento diferenciador y lo ha encontrado en la idea de trabajo dependiente, idea, que se asemeja a lo señalado por Pérez Botija quien lo define como: "actividad personal prestada mediante contrato, por cuanta y bajo dirección ajena, en condiciones de dependencia y subordinación (22), concepto, de capital importancia toda vez que sustenta la base del derecho del trabajo, los autores franceses y belgas al referirse a dicho concepto, lo encuadran en dirección y vigilancia, tomando ambos términos como sinónimos, en cambio los españoles y alemanes usan la palabra dependencia, por su parte nuestra Ley Federal del Trabajo utiliza los términos; personal y subordinado (artículo 20 de la Ley).

---

(22) *Ibidem*, pág 101

En la situación de dependencia, se pueden considerar dos aspectos; el primero una dependencia que se caracteriza como jerárquica y que incluye el elemento personal, el patrón como tal es el superior jerárquico toda vez que es el que dirige y da las ordenes que en principio deben ser obedecidas por el trabajador y en esta obediencia se manifiesta principalmente la dependencia jerárquica, y es personal en razón de que el trabajador debe de ajustar su conducta en lo referente al trabajo a las ordenes del patrón, el otro aspecto, es el referente a la dependencia económica que se traduce en el hecho de que el trabajo se realiza por cuenta ajena, es decir el trabajo se realiza por cuenta del empresario, de donde se deduce por lógica que las pérdidas económicas en el negocio no son absorbidas por el trabajador, por ser incompatibles estos riesgos con la calidad del trabajador.

En este orden de ideas, hay que considerar que la situación de dependencia tiene su origen en el poder que los amos y casiques ejercían ante sus ciervos, situación que por suerte ya ha sido superada y depurada jurídicamente mediante los modernos conceptos que garantizan la libertad y dignidad de las personas, y sólo sirve de esquema institucional para representar lo que se entiende por dependencia institucional en el sentido laboral, por lo que si tal concepción sólo sirve para dar idea de lo que se entiende por dependencia laboral, y que cumple su objetivo, porque aceptar lo contrario es decir

que el patrón tenga libre voluntad sobre el trabajador, lo facultaría para obligar a sus trabajadores a realizar trabajos aún fuera de la Ley o a ejecutar cualquier trabajo lo que sería atentar contra el artículo 5º de la Constitución, así como a los artículos 25, fracción III y 27 de la Ley Federal del trabajo, pues conforme al segundo citado, en el contrato debe señalarse con la mayor precisión el servicio o servicios que deben prestarse, y de acuerdo con el último señalado, si no se determina el servicio, el trabajador está obligado a desempeñar solamente el trabajo que sea compatible con sus fuerzas, aptitudes, estado o condición y que sea del mismo género de los que formen el objeto de la empresa, por lo que no se debe aceptar el criterio de dependencia como sinónimo de servidumbre, ya que el trabajador es un ser libre y como tal puede disponer de su persona y si trabaja lo hace por su propia decisión para la satisfacción de sus necesidades tanto materiales como espirituales y por consiguiente, su dependencia en el trabajo no debe de quebrantar su libertad.

Si bien el trabajador contribuye con su fuerza de trabajo en el fenómeno de la producción, realizando actividades bajo la dirección y supervisión del patrón para logra los fines de la empresa o negociación, es oportuno aclarar que el poder de disposición de la fuerza de trabajo es de carácter jurídico y se encuentra regulado por la Ley de la materia en su artículo 134 fracción III que impone al trabajador la obligación de

"desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estarán subordinados en todo lo concerniente al trabajo", por lo que a partir del momento en que el empresario adquiere poder jurídico para disponer de la fuerza del trabajo de sus operarios, claro esta con las limitaciones que la propia ley señala, nace la relación de trabajo, y por consiguiente se origina para el trabajador la obligación de realizar sus labores en la forma prevista en el precepto antes invocado.

Si bien es cierto, que en la relación de trabajo también se da una relación personal entre el trabajador y el patrono, y dado que la fuerza de trabajo es indispensable para que el trabajador pueda desarrollar su actividad en las formas y términos que el patrón lo indique, de donde surge la obligación de obediencia que resulta esencial, razón por la cual la desobediencia puede ser considerada como causal de rescisión de conformidad con lo establecido en la fracción XI del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo.

Por otra parte, existe una relación de trabajo dependiente en la cual la autonomía pasa a un segundo término y puede ocasionar cierta duda principalmente en las actividades profesionales en donde el profesionista goza de la libertad de realizar su trabajo tal es el caso de los médicos que para emitir un diagnostico y dar un tratamiento no esta supeditado a

que el patrón se lo ordene, sino que este debe basarse para tal efecto en análisis y auscultaciones que realice, lo mismo sucede con los altos empleados que gozan también de cierta libertad en la realización de su trabajo en razón de que cuando mayor es la categoría, se hace sentir menos la dirección del empresario, aunque debe obrar en función de los intereses de la misma. Si bien la actividad de algunos profesionistas y de altos empleados puede considerarse libre desde el punto de vista material, o sea desde el aspecto de la ejecución de su trabajo, siempre existirá una situación de dependencia o subordinación y por ende, una relación jurídico-laboral, si están empleados en la empresa y deben realizar por cuenta y servicio de la misma las tareas que les correspondan, en la fecha, lugares y condiciones que se les indique, pues basta el sólo hecho que exista la facultad de la empresa de poder mandar para que se establezca la subordinación.

IV.- EL TRABAJO DEBE HACERSE LIBREMENTE.- La libertad a que nos referimos no se entiende en el sentido económico, ya que, bajo este punto de vista, el trabajador casi nunca es libre y aun quien sabe si lo sea el empresario. Al decir que el trabajo debe prestarse libremente, queremos dar a entender que debe ser aceptado por propia voluntad del trabajador y ejecutado de igual manera; esto es, en todo momento, haciendo uso de su libertad, incluso puede dejar de trabajar, ya que, de no ser así, se convertiría en una especie de esclavo.

En este orden de ideas, se llega a la conclusión que no deben existir los trabajos forzados ya que este sólo se imponía como pena a los prisioneros de guerra en razón de que no era prestado voluntariamente y aunque pudiera tener alguna remuneración no le es aplicable la ley del trabajo por su propia naturaleza, por otra parte, se dan casos en que el ciudadano libre debe ejecutar algún trabajo por mandato de autoridad judicial pero tampoco en estos casos se tomaría como relación laboral.

Lo anterior tiene su apoyo jurídico en el artículo 5º de la propia Constitución que establece:

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial..."

"El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo..."

"La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona".

Este último párrafo, lo encontramos reproducido en el artículo 32 de la Ley Federal del Trabajo, por lo que se puede afirmar como ya lo hemos hecho, que el trabajador no solo goza de libertad para aceptar el trabajo sino que también disfruta de ella en la ejecución del mismo, pues no se le puede coaccionar para que cumpla el contrato de trabajo, es obvio que puede dejar de hacerlo, aunque se haría acreedor a la responsabilidad civil correspondiente.

Por último, debemos analizar la definición que nos da la Ley de la materia, misma que encontramos en su artículo 8º que a la letra dice: "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado".

La definición legal transcrita debe, para su cabal comprensión relacionarse con el artículo 20 del cuerpo normativo en cita que enuncia el contrato de trabajo en los siguientes términos: "Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario".

De ambos preceptos se deduce las características que, en forma general, hemos establecido respecto del concepto de trabajador y, por consiguiente, conforme a nuestro derecho positivo en materia laboral, la actividad del trabajador debe

ser personal; actividad que se origina con motivo de una relación jurídica de trabajo y se realiza en situación de dependencia o subordinación con relación al patrón.

Creemos que es oportuno mencionar que si bien es cierto que existe la libertad por parte del patrón de contratar a la persona que estime necesaria y apta para desarrollar la labor que estime conveniente, así como la libertad en la ejecución del trabajo, dichas libertades no las encontramos en los preceptos transcritos, considero que no es necesaria su inclusión en ellos, en razón de constituir una garantía individual consagrada en nuestro más alto cuerpo normativo jurídico-político y, por ende es de observancia general sobre todos los demás, como expresamente lo señala el artículo 133 Constitucional. En consecuencia, aunque no se mencione el elemento en cita en la Ley Federal del Trabajo, es un presupuesto ineludible.

2).- TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.- Los conceptos doctrinarios y legales a que se ha hecho referencia en el presente capítulo, a más de referirse a las características generales de lo que se entiende por trabajador para los fines específicos de la Ley del Trabajo, son aplicables a los trabajadores privados, razón por la cual ahora nos ocuparemos de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, y dentro de estos nos limitaremos a los que prestan sus servicios

a la Federación como empleados de confianza, excluyendo por consiguiente a los considerados como de base, pero que nos sirvan para hacer una diferenciación entre los primeros y estos últimos a efecto de delimitar cuales son las funciones de ambas categorías, y hasta que punto de vista legal los trabajadores de confianza deberan ser excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como cuales son los métodos y procedimientos que se deben emplear en caso de conflicto.

Originariamente las relaciones entre el Estado y sus empleados se regían por el derecho administrativo, toda vez que existió la idea de que las relaciones entre el empleado público y los órganos del Estado no podían ser objeto de una reglamentación semejante a los empleados privados, en razón de las funciones que desarrolla el Estado.

Los tratadistas del derecho administrativo señalaron las características de la función pública y de los nexos que unen a las actividades del Gobierno y el servicio público, claro que las metas primordiales del patrón es la obtención de un lucro, mientras que el Estado tiene a su cargo los servicios públicos, en donde el empleado público tiene un papel primordial pues es él quien desarrolla la actividad humana para que los mencionados servicios públicos se conviertan en una realidad.

Es indudable que los empleados públicos realizan un trabajo igual o semejante a los trabajadores privados, amén de que están sujetos a un horario, reciben ordenes o indicaciones de un Jefe Inmediato Superior, y por consiguiente pueden ser acreedores de medidas disciplinarias semejantes a las de los trabajadores llamados privados.

Al promulgarse la Constitución de 1917, en su artículo 123 se crearon derechos a favor de los trabajadores al servicio del Estado, ideas que fueron recogidas por los tratadistas creadores de las leyes locales en materia del trabajo, a efecto de tomar en cuenta a dichos trabajadores, sin embargo al promulgarse la primera Ley del trabajo de 1931, erróneamente se volvió a considerar a los empleados públicos como sujetos del derecho administrativo. Del artículo 2º del mencionado Ordenamiento laboral al ser modificado, surgió El Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual fue promulgado el 27 de noviembre de 1938, a iniciativa del General Lázaro Cárdenas Presidente Constitucional, mismo que se publicó en el Diario Oficial de fecha 5 de diciembre del mismo año.

En el mencionado Estatuto, se crearon los derechos protectores de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, tales como derecho de asociación profesional y de huelga. El Maestro Alberto Trueba Urbina hace una detallada enumeración del contenido de dicho Estatuto el cual se componía

de 115 artículos y 12 transitorios, estructurado de la siguiente manera:

"Título Primero, Disposiciones Generales, en las que se define la relación jurídica de trabajo y se clasifica a los trabajadores federales en dos grupos, de base y de confianza; Título Segundo, Derechos y Obligaciones de los Trabajadores; Título Tercero, De la Organización colectiva de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión; Título Cuarto, De los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades Profesionales; Título Quinto, De las Prescripciones; Título Sexto, Del Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado; Título Séptimo, De las Sanciones por Infracciones a la Ley y por Desobediencia a las Resoluciones del Tribunal de Arbitraje." (23)

Adolfo López Mateos en el año de 1960, inició las reformas del artículo 123 Constitucional para incluir dos apartados, el "A" que se refiere a las relaciones obrero-patronales y el "B" que abarcaba las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, y fue hasta diciembre del año de 1963 cuando se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

---

(23) Trueba Urbina, Alberto. **NUEVO DERECHO DEL TRABAJO**, 5ª edición, Ed. Porrúa, México, 1980. Págs: 175, 176.

La Ley en comento, en su artículo 1º señala su ámbito, es decir su campo de aplicación, donde encontramos contempladas Dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito Federal y Organismos tales como I.S.S.S.T.E., Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria, etc.

Es de suma importancia para el tema que nos ocupa la redacción del artículo 2º, mismo que establece: "Para los efectos de esta ley, la relación laboral jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio...", como se puede apreciar desde un principio la Ley que se analiza excluye de su régimen a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, pues de la simple lectura del precepto transcrito se observa que dichos empleados para los efectos de la mencionada Ley no existe relación jurídica de trabajo. Cabe hacer notar que la teoría de la relación jurídica del trabajo burocrático se asemeja a la laboral privada, toda vez que existe el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a las diversas dependencias en virtud del nombramiento expedido para tal efecto, o por el hecho de estar inscrito en las listas de raya.

En el artículo 3º, se define al trabajador en los siguientes términos: "Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.", de tal definición se desprende dos clases de trabajadores; los que son por tiempo indefinido y los temporales. De igual forma en el artículo 4º se mencionan a dos grandes grupos de trabajadores, de base y de confianza. Los trabajadores por tiempo fijo y por obra determinada se encuentran contemplados en el numeral 12 del mencionado Ordenamiento.

a).- CARACTERES FUNDAMENTALES.- Del precepto mencionado, podemos deducir los caracteres fundamentales de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, en donde el patrón es substituido por las entidades de derecho público, por otra parte, la prestación de servicios se efectúa como consecuencia de un nombramiento o por el hecho de figurar en las listas de raya, en tanto que la relación de trabajo en el ámbito privado se realiza con motivo de un contrato expreso o tácito, por lo que a nuestro juicio el artículo 3º que se viene comentando, cumple con su finalidad al señalar los elementos que caracterizan esencialmente al empleado público o sea la prestación de un servicio a una entidad del Estado y cuyo origen de esa prestación es el nombramiento.

b).- NATURALEZA DE LA RELACION .- Como bien lo señala el Maestro Andrés Serra Rojas, "La función pública está constituida por el conjunto de deberes, derechos y situaciones jurídicas, que se originan entre el estado y los funcionarios y empleados públicos. Toda actividad estatal requiere un personal administrativo eficiente para la atención de los servicios públicos y demás actividades del estado" (24) ahora bien existen dos corrientes en cuanto a la naturaleza jurídica de la relación de la función pública con sus empleados, la primera que se denomina como de derecho privado la cual toma los elementos generales de este derecho, pretendiendo aplicarlas a las relaciones entre el estado y las personas que le prestan sus servicios.

La teoría del derecho privado, exige para su valides capacidad y consentimiento de las partes y que a su vez existan prestaciones recíprocas lo cual se da en las relaciones burocráticas, toda vez que el empleado proporciona sus servicios a cambio de la remuneración que recibe del Estado, pero dicha relación la pretenden encuadrar dentro del derecho civil tradicional al considerar que se trata de un contrato de mandato, si la prestación se traduce en realizar en nombre y representación del Estado, actos jurídicos.

---

(24) Serra Rojas, Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, 4ª ed. Ed. Porrúa, México, 1983. Pág: 317

Mientras que las teorías de derecho público busca la solución del problema en el interés público, y para tal efecto se han pronunciado tres corrientes a saber:

- a.- La que sostiene que es un acto unilateral del Estado;
- b.- La que afirma que es un acto contractual y
- c.- La que lo considera como un acto condición.

La primera, sostiene que la relación de trabajo se regula unilateralmente por el Estado y que no se requiere del consentimiento del agente público porque se trata de una obligación impuesta por el poder público. Desde luego esta tesis no tiene cabida en nuestro régimen constitucional toda vez que es contraria a lo establecido en el artículo 5º párrafo segundo de la propia Constitución que establece:

"En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurado, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito; los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en términos de la ley y con las excepciones que ésta señale".

Como ya se menciona, la teoría del acto unilateral se finca en la desigualdad jurídica de los sujetos de la relación

empleado-Estado, y en el concepto de función pública que prevalece permanentemente sobre ella.

**TESIS UNILATERAL:** Para los que sostienen esta teoría, el nombramiento es el que da origen a la relación de empleo público, lo cual no está en discusión, y es un acto unilateral del Estado. formal y materialmente, el consentimiento del trabajador no agrega ningún elemento de bilateralidad ni de contractualidad; sólo significa que el individuo no rechaza la investidura de empleado público por lo que acepta el estatuto personal y objetivo que regula la función de trabajador al servicio del Estado y, por consiguiente tal aceptación es la condición jurídica que hace posible la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o sea el conjunto de normas previamente establecidas por el propio Estado.

**TESIS CONTRACTUAL:** Esta teoría, se basa en que la relación entre el Estado y sus trabajadores es una relación contractual, con la manifestación de ambas voluntades, y que se perfecciona cuando ambas voluntades se subordinan al orden jurídico para definir su propia situación, para esta teoría, el Estado fija unilateralmente las obligaciones del empleado, las cuales pueden ser cambiadas o modificadas por su propia voluntad durante la prestación del servicio, pero estima que basta que sea necesaria la concurrencia de voluntades para que la

relación se forme y por consiguiente que existe un acto contractual.

El empleado al dar su consentimiento, a sabiendas que el Estado puede disminuir las ventajas o aumentar las cargas pero, así como en los contratos administrativos se han admitido las modificaciones por causa de imprevisión sin que dejen de ser contratos, en la relación de servicio, aun existiendo este elemento aleatorio, no se desnaturaliza su carácter contractual.

En resumen, esta corriente acepta en el acto de que se trata, la misma naturaleza que a los actos de la vida privada en que existe un concurso de voluntades generador de efectos jurídicos, pero considera que como el acto creador de la relación de servicio público se presentan situaciones que no tienen equivalente en el derecho civil, por lo que debe reputarse que hay un contrato de derecho público.

La tesis en estudio, tiene una objeción fundamental en el hecho de que hay desigualdad entre los sujetos de la relación, independientemente que tanto la función como el empleo público no son bienes que estén en el comercio, la reglamentación jurídica de esta relación es anterior a su existencia y no puede derogarse por mutuo consentimiento.

A este respecto, los contractualistas afirman que si bien es cierto que la administración pública tiene una esfera de atribuciones mucho más amplia que el particular, tanto el Estado como el empleado se encuentran en una misma situación frente a la ley, por lo tanto no existe la desigualdad que se afirma, de igual forma aseveran que la función y el empleo no son el objeto primordial del contrato, por lo que resulta irrelevante que no estén en el comercio; que lo que sí es su objeto y está en el comercio es, por una parte el servicio del particular y por otro lado la retribución, que si bien es cierto que existe un régimen normativo preexistente a la relación esto, no es exclusivo del contrato de trabajo, ya que en el derecho civil se contemplan los contratos de adhesión con características similares.

En un estudio realizado por el Maestro Rafael Bielsa acerca de los empleados y funcionarios de la administración pública, al referirse a la naturaleza de la relación jurídica empleado-Estado, hace una distinción entre empleo público y la carga pública y sostiene que dicha relación es contractual en razón de "toda relación jurídica que para formarse requiere el consentimiento de la otra parte, es contractual, poco importa que una de las partes regle o establezca unilateralmente las prestaciones y las condiciones de la relación jurídica. Eso ocurre en el derecho privado y en manera creciente en los contratos de adhesión y también en el derecho público; por

ejemplo, en las concesiones que por principio son regladas unilateralmente; en los contratos de obras públicas, en los suministros, etc." (25)

Cuando el Estado obliga al ciudadano al desempeño de una función pública como es el caso del servicio de las armas, el de jurados, el desempeño de cargos concejiles y de elección popular, así como las funciones censales y electorales, se esta ante una carga pública las cuales deben estar previstas y reguladas por la Ley, y dichas cargas por su propia naturaleza son ajenas a las que nacen de otras situaciones administrativas contractuales.

La distinción antes mencionada la encontramos justificada en el artículo 5º Constitucional, precepto que consagra el principio de que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento, y por otra parte, admite casos de excepción cuando se trata de servicios públicos expresamente señalados.

TESIS DEL ACTO CONDICION Para esta teoría, el acto deriva de las voluntades de las partes, y por el efecto jurídico que se origina, o sea, condicionar la aplicación de las disposiciones legales preexistentes al caso particular.

---

(25) Bielsa, Rafael, ALGUNOS ASPECTOS DE LA FUNCION PUBLICA, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1941, Pág: 23

Se dice también que la consideración de la voluntad del individuo como un elemento condicional de la relación, está en contradicción con la realidad y es jurídicamente inadmisibile, ya que si bien el nombramiento es una manifestación unilateral del Estado, su contenido sin la aceptación plena del nombrado carecería de efectos, y consecuencias jurídicas, lo anterior, nos llevan a concluir que "la aceptación del nombramiento, cualquiera que sea su forma de manifestarse, expresa o tácita, es un elemento logico-jurídico de naturaleza esencial, por cuanto sin el consentimiento no pueden nacer derechos y obligaciones respecto del nombrado. Sin la aceptación no existe vinculación jurídica entre el Estado y el individuo" (26)

Ahora bien, el Estado no goza de libertad absoluta para expedir el nombramiento, debe de sujetarse a los requisitos previamente establecidos en el derecho objetivo, tales como: nacionalidad, edad, idoneidad moral e intelectual etc., independientemente como ya se ha mencionado el nombramiento carece de eficacia sin la aceptación del individuo nombrado. La voluntad del particular, en estos términos es la causa determinante del acto y tal es su poder jurídico que en el mismo momento de constituirse la relación se puede considerar que el origen de ella es un acto substancialmente bilateral.

---

(26) Villegas Basavilbaso, Benjamín, DERECHO ADMINISTRATIVO, Tit. III, Buenos Aires, 1951, Pág: 307

Esa bilateralidad de voluntades es el producto de un proceso que tiene dos elementos distintos: el primero que es constituido por el acto unilateral del Estado al expedir el nombramiento, el segundo por el acto unilateral del individuo nombrado, por la aceptación de ahí la bilateralidad que se le atribuye a dicho acto.

Para concluir esta breve referencia acerca de la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre el Estado y sus trabajadores, es de observarse que la cuestión fundamental estriba en la aceptación que manifieste el trabajador al momento de signar el nombramiento.

Expuestas las diversas teorías que tratan de explicar la naturaleza de la relación que se establece entre el Estado y sus servidores, pasaremos ahora a analizar el nombramiento que es el acto que le da vida a dicha relación laboral.

c).- NOMBRAMIENTO.- Se puede definir el nombramiento como el documento emitido por Funcionario Público debidamente autorizado para ello, observando las formas y modalidades previstas por la Ley Orgánica relativa y por el Presupuesto de la Dependencia de que se trate.

Ahora bien, para estar en condiciones de entender la naturaleza jurídica del nombramiento que los hace diferente del contrato de trabajo, es menester señalar algunos antecedentes:

En la Ley del Trabajo de 1931, se estableció claramente que los trabajadores del Estado no gozaban de la protección de la Ley mencionada, dicha disposición se encontraba establecida en el artículo segundo que a la letra establecía "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del servicio civil que se expidan".

Por otra parte, en nuestro derecho positivo Mexicano desde la expedición del Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Podres de la Unión, hasta la promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado de 1936, quedo claramente establecida la calidad de trabajador de los servidores públicos, existiendo grandes diferencias entre el contrato de trabajo de los trabajadores de la iniciativa privada y los trabajadores al Servicio del Estado, y para poder entender dichas diferenciaciones según disposición del artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estos, prestaran sus servicios mediante nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, esta disposición tenia su origen antiguamente en el artículo 89, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que

facultaba al Presidente a nombrar libremente a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión.

Es oportuno mencionar que el Estado dentro de sus atribuciones, cumple con dos funciones específicas; la primera de carácter administrativo y la segunda de autoridad por lo que al expedir un nombramiento no se puede catalogar como un acto de autoridad, ya que esto sería como obligar al particular a la aceptación del nombramiento, de lo que se concluye que dicho acto es meramente administrativo.

Es indudable la existencia de una relación de trabajo entre el Estado y sus empleados, en razón de que estos últimos mencionados se encuentran subordinados ante el patrón quien en este caso resulta ser el propio Estado representado por los diversos Titulares de las Dependencias Administrativas que conforman la Administración Pública, el trabajador por su parte al desarrollar la actividad encomendada tiene el derecho de recibir una retribución económica, por lo que se pueda afirmar que esta relación de empleo no obstante de que deriva de un acto administrativo por medio del cual el Estado hace la designación de un Particular como su Agente el origen del acto no modifica el tipo de relación que surge del nombramiento ya que se trata de una relación de trabajo.

Por último respecto de la forma y características que el nombramiento conyeva tenemos que en el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que debe ser expedido por funcionario que tenga facultades para ello, es decir que tenga la capacidad legal para nombrar al personal.

Por su parte, el artículo 15 de la Ley en comento señala los requisitos que deben de contener los nombramientos tales como: el nombre y los generales del particular designado, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio, así como el tipo de nombramiento que puede ser definitivo, para ocupar una Plaza de Base o de confianza, o bien, a tiempo fijo cuando se trate de suplir Licencias, Interinatos, etc., de igual forma se debe especificar la duración de la jornada de trabajo, el sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador y por último el lugar en que prestará sus servicios.

d).- ESTABILIDAD.- Algunos Autores, entre ellos Mario L. Deveali, mencionado por Equierio Guerrero; en su Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo X, página 790, considera a la estabilidad como " el derecho del trabajador a conservar el puesto durante su vida laboral", (27) en este orden de ideas, se debe considerar también la Carta Constitutiva de la Organización de los Estados Americanos que dentro de sus estatutos contiene el

(27) Guerrero, Ruquierio, MANUEL DEL DERECHO DEL TRABAJO, 14ª edición, Ed. Porrúa, México 1984, Pág: 111

principio que "El trabajo es un derecho y un deber social....; ha de efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso, tanto en los años de trabajo, como en la vejez o cuando cualquier circunstancia prive al hombre de la posibilidad de trabajar.

Por su parte el artículo 23, punto 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, misma que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en la que se señala que "Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo".

Tomando como partida los principios antes señalados, llegamos al conocimiento pleno de que la estabilidad en el empleo es un derecho del cual goza el trabajador para no ser removido de su empleo sin causa justificada, no se debe entender este derecho como un derecho de propiedad del trabajador a su puesto, del que no se pudiera separar aun con causa justificada, ya que tal hecho rompería el principio elemental de equidad y por consiguiente se desnaturalizaría la relación de trabajo.

Como ya ha quedado establecido, mediante el contrato de trabajo, así como con la expedición del nombramiento, el

trabajador adquiere derechos y obligaciones, tales derechos no se pueden equiparar a un derecho patrimonial sobre el empleo, en razón de que existe un convenio de ejecución continuada, en el cual el empleado se obliga a poner al servicio del patrón su fuerza física o intelectual, quien la emplea para realizar el fenómeno de la producción, pagando para ello una remuneración.

En nuestro derecho positivo mexicano, encontramos por primera vez a la estabilidad en el trabajo en la Constitución de 1917, que en su artículo 123, fracción XXII establecía "El patrón que despida a un obrero sin causa justificada, por haber ingresado a una asociación o sindicato, por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado a elección del trabajador, a cumplir el contrato. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrón, o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrón no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él".

De tal precepto se desprende que el ánimo del Constituyente, era el de otorgar a los trabajadores la posibilidad de reingresar a su trabajo cuando fuese separado del mismo sin causa justificada, a demás, cuando por la

naturaleza de la prestación del servicio no sea posible su continuación, la Ley le proporciona una doble acción a ejercitar siendo la primera la indemnización valorada en tres meses de salario, o bien la reinstalación, con la salvedad que no podrá ejercer ambas acciones.

En el año de 1962, a propuesta del Presidente de la República Lic. Adolfo López Mateos, el precepto antes aludido fue modificado en los siguientes términos: "La Ley determinará los casos en que el patrón podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización." De lo que se deduce que la Ley al igual que protege al Trabajador le otorga al patrón la facultad de rescindir la relación laboral con las excepciones que se establecen en el artículo 49 de la Ley que se estudia, mismas que se relatan en los siguientes términos:

I.- Cuando se trate de Trabajadores que tengan una antigüedad menor de un año;

II.- Si comprueba ante la Junta de Conciliación y Arbitraje que el trabajador, por razón del trabajo que desempeña o por las características de sus labores, esta en contacto directamente y permanente con él y la Junta estima, tomando en consideración las circunstancias del caso que no es posible el desarrollo normal de la relación de trabajo;

III.- En los casos de los Trabajadores de Confianza;

IV.- En el servicio domestico; y!

V.- Cuando se trate de Trabajadores Eventuales.

Del texto original del artículo 123, así como de la Edición antes transcrita se deduce que existen dos tipos de estabilidad: La Absoluta y la Relativa. "Se habla de estabilidad absoluta cuando se niega al patrono, de manera total, la facultad de disolver una relación de trabajadores por un acto unilateral de su voluntad y únicamente se permite la disolución por causa justificada que debiera probarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje en caso de inconformidad del trabajador. Y se habla de estabilidad relativa cuando se autoriza al patrón, en grados variables, a disolver la relación de trabajo por un acto unilateral de voluntad mediante el pago de una indemnización." (28)

En la estabilidad absoluta se presenta el inconveniente de que los trabajadores que presten un servicio al patrón, tienen que mantenerse dentro de la empresa a un en contra de la voluntad de ese último, recibiendo un salario que en algunas ocasiones por la problemática que enfrentan con el patrón no lo devengan.

Por último podemos afirmar que la estabilidad contiene las siguientes características: La duración de una relación de

---

(28) De la Cueva, Mario, Ob. Cit. Pág: 221

trabajo por tiempo indefinido, los trabajadores no podran ser separados de su empleo sin causa justificada, el patrón no podrá negarse a reinstalar a un trabajador salvo que se trate de alguna de las causales enumeradas por la propia Ley.

Los trabajadores al Servicio del Estado gozan del mismo derecho que los trabajadores de la Iniciativa Privada en lo relativo a la estabilidad; En efecto el artículo 123 en su apartado de Fracción IX señala: "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la Ley. En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento Legal.

En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida ó a la indemnización de Ley."

El artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contempla para los empleados de base su inamobilidad, privando de éste derecho a los trabajadores de confianza, sin que haya justificación legal alguna para hacerlo, de igual forma el numeral 8º de la misma Ley excluye de su régimen a los mencionados trabajadores de confianza , motivo por el cual pensamos que ambos preceptos son incongruentes y anticonstitucionales, ya que una Ley no puede

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

introducir excepciones a los principios fundamentales que se consagran en la Carta Magna, toda vez que esta última como ya ha quedado establecido señala en términos genéricos que : "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fija la Ley." Por que trabajador es quien tiene un nombramiento ya sea de base o de confianza, razón por la cual deben de gozar de las mismas prerrogativas que los Ordenamientos Legales establezca.

e).- ASCENSO.- El ascenso o también llamado escalafón es el derecho que tienen los trabajadores al Servicio del Estado para ocupar plazas de mayor categoría tomando como base la eficiencia que presenten en el desarrollo de su actividad, esa Institución tiene su fundamento legal en la Fracción VIII, Apartado B, del Artículo 123 Constitucional, precepto que señala que "los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes, tendrá prioridad quien represente la Única fuente de ingreso en su familia;". Este hecho es consecuencia de la estabilidad, pues el ingreso a la Función Pública constituye el punto de partida de una carrera administrativa en el que se encuentra involucrado tanto el trabajador que aspira a una mejor posición social y económica, así como el estado que por ese medio puede obtener servidores con experiencia adquirida en el trabajo mismo y de lealtad demostrada.

Este derecho no es potestativo de los empleados públicos por lo que no se puede considerar como una diferencia entre los empleados en estudio y los de la Iniciativa Privada.

Lo anterior, lo encontramos establecido en la Fracción XI, del Artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, precepto que obliga al patrón a poner en conocimiento del Sindicato de su Empresa los puestos de nueva creación así como las vacantes definitivas a efecto de que sean cubiertas por los empleados de la categoría inmediata inferior.

Si el derecho de ascenso es consecuencia de la estabilidad, y esta ha sido consagrada en el artículo 123 Constitucional con sus respectivas excepciones, ambos de hechos son benéficos tanto para el patrón como para el trabajador, pues el segundo se sentirá seguro de su empleo y se esforzará para realizar su trabajo con eficiencia y honradez, pues este esfuerzo le permitirá obtener un mejoramiento en su posición dentro de su trabajo y un aumento de salarios.

3).- SIMILITUD Y DIFERENCIA ENTRE TRABAJADORES PRIVADOS Y PUBLICOS.- Si bien podemos considerar que humanamente el trabajador público no se diferencia del trabajador privado en razón de que ambos dentro de la relación de trabajo proporcionan su fuerza física o intelectual a cambio de ciertas remuneraciones que les permite satisfacer sus necesidades y las

de su familia, entre ambos existen marcadas diferencias que derivan de la actividad que constituye el objeto del trabajo, pues los trabajadores privados aplican su energía productiva en Empresas que fundamentalmente persiguen fines lucrativos e intereses particulares; en tanto los empleados al Servicio del Estado prestan su servicio a la Administración Pública cuya finalidad es la de conservar el orden material y jurídico, de promover todo lo que pueda favorecer al bien público, de mantener y proteger su propia existencia y la de la colectividad. Así pues, en estas circunstancias y dada la naturaleza específica de las distintas actividades en que se consume la fuerza de trabajo de las personas, resultan las diferencias entre trabajadores privados y públicos y no de atributos particulares del individuo que en la relación de trabajo o del empleo público ocupa la posición de trabajador.

A efecto de determinar dichas diferencias es necesario acudir a los elementos que con respecto de unos y otros se han establecido.

**PRESTACION DEL TRABAJO.-** Cuando hablamos de los trabajadores privados y públicos, ambos están obligados a efectuar el trabajo por si mismos; es decir, están obligados a emplear personalmente su fuerza y su facultad intelectual en actividad objeto de la relación de trabajo o de la función pública encomendada, es de observarse que es similar la

definición que de trabajador hacen tanto la Ley Federal de Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues ambos Ordenamientos Legales consideran como tal a aquél que presta un "servicio material, intelectual o de ambos géneros". En consecuencia ésta característica equipara a los trabajadores públicos y privados.

**CAUSA DE LA PRESTACION DEL TRABAJO.**- Como ya se mencionó el trabajador privado queda obligado frente al patrón por una relación de trabajo, por un contrato ya sea tácito o expreso, sobre cuya integración y modificación esta en actitud jurídica de discutir. De igual forma quedo establecido que el empleado público queda vinculado con el estado por un nombramiento en el cual las condiciones del servicio son fijadas unilateralmente, sin que quede la posibilidad por parte del nombrado de discutir las, si bien es necesaria su aceptación para que se integre la relación del empleo público. De esta circunstancia, se deriva una desigualdad de las partes en la relación que se origina en la naturaleza misma del Estado y sus atribuciones, de lo anterior se deduce una nota de diferenciación entre los trabajadores públicos y privados.

**DEPENDENCIA DEL TRABAJADOR.**- El trabajador privado debe de ejecutar su trabajo bajo la dirección y dependencia del patrón o de sus representantes, el empleado público con mucha mayor razón se encuentra sometido a la potestad jerárquica de sus

superiores pues, sólo de esta manera, entre otras se logra la unidad de la administración pública. En consecuencia esta característica revela una equiparación entre ambos trabajadores.

**PRESTACION LIBRE DE TRABAJO.-** De conformidad con el artículo 5º Constitucional, nadie esta obligado a prestar trabajos personales sin su previo consentimiento y sin la justa retribución, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, y las excepciones consignadas en el propio precepto las cuales ya han quedado especificadas, lo que denota una similitud entre los trabajadores públicos y privados, es de observarse que el empleado público podrá incurrir en el delito de Ejercicio Indebido de Servicio Público cuando ejerce las funciones de un empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima o sin satisfacer los requisitos legales, de acuerdo con el artículo 214 del Código Penal.

Este precepto obedece obviamente a la necesidad de asegurar el buen servicio de la Administración Pública; en cambio los trabajadores privados sobre quienes no pueda hacerse coacción alguna para que cumpla el contrato de trabajo ya que sólo se harían acreedores a la responsabilidad civil en el caso de incumplimiento, de lo anterior se podía configurar una diferencia entre ambas clases trabajadoras

**ESTABILIDAD.-** Como ya quedo establecido la estabilidad en el empleo es un derecho del cual gozan tanto trabajadores públicos como privados, de lo que se coligue que no existe diferenciación entre dichos trabajadores.

**ASCENSO.-** Al igual que la estabilidad, el ascenso es un derecho adquirido por la clase trabajadora ya sea pública o privada por lo que no existe diferencia en este rubro en los trabajadores públicos o privados.

**4).- CLASIFICACION DE LOS TRABAJADORES FEDERALES.**- Todas las funciones del Estado, ya sean legislativas, administrativas o jurisdiccionales, requieren de la voluntad de las personas físicas, organizadas en forma singular o colectiva, para el ejercicio de sus propias atribuciones. Los medios por los cuales el Estado puede utilizar la energía y la actividad de los individuos son variados; puede constreñir al Ciudadano a ejercer determinadas funciones, por ejemplo el Servicio Militar, de Jurado, Funciones Censales, Electorales, etc., también mediante actos especiales asignar los cargos públicos a determinadas personas con su consentimiento, estas personas asumen figuras jurídicas diversas pero se caracterizan por la circunstancia de estar adscritos a una función pública determinada. Cuando tales personas son llamadas a formar la voluntad del Estado o a representarlo se le denominaba funcionario públicos, cuando independientemente de concurrir a

formar tal voluntad o a representarlo esto es se ponen a su disposición voluntariamente para la prestación permanente, profesional y remunerada de su actividad, se denominan empleados públicos.

Para algunos tratadistas como D'Alessio, el elemento esencial del concepto de funcionario "está determinado por la circunstancia de concurrir a formar la voluntad del ente o de tener su representación, en cambio el concepto de empleado público tiene por elemento sustancial la prestación voluntaria permanente y profesional de su actividad". (29)

Según Petrozziello, la distinción es la siguiente: "Funcionario es quien tiene el derecho de mando, de iniciativa, de decisión y que por esta causa, ocupa los grados más altos de la jerarquía; empleado es el que tiende a la preparación o a la ejecución de las disposiciones que emanan de una autoridad superior y que, por ese motivo, se encuentran en los grados más bajos de la escala jerárquica". (30) Esta distinción es también de orden psicológico y social que se aprecia en el hecho de que el funcionario es objeto de mayor consideración.

---

(29) Citado por Villegas Basavilbaso, Ob. Cit. Págs: 255 y sigtes.

(30) *Ibidem*, Págs: 263 y sigtes.

Por otra parte, Andrés Serra Rojas, nos da una definición, que a nuestro juicio es más clara y precisa ya que encuadra lo que debe entenderse por agente público:

"Se denomina agente público -funcionario o empleado-, a todo individuo ligado voluntariamente a una persona de derecho público, para la cual desempeña una función pública cualquiera, de naturaleza permanente y no accidental" (31)

Como lo menciona el autor antes citado, "sólo los seres humanos están dotados de razón, voluntad y sensibilidad, por lo que en cualquier estructura, organización o procedimiento de técnica jurídica que se forme, serán obras de los seres humanos, y en segundo lugar cualquier equiparación que se haga de ellas con las personas físicas, son construcciones culturales, que el hombre crea para aumentar sus posibilidades de satisfacción de sus grandes necesidades sociales" (32)

Un órgano Estatal es una esfera de competencia con deberes y poderes divididos y ordenados en grupos que asignados a personas físicas cumplen con las funciones que tienen encomendadas, por lo que las personas físicas son el instrumento por el cual el Estado logra su objetivo de asegurar el bienestar de la comunidad proporcionando los servicios que esta última requiere.

---

(31) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág: 318.

(32) Ibidem. Pág: 319.

Es oportuno aclarar que, anteriormente se utilizaba el término de "funcionario público", para referirse a las personas que tienen poder de decisión dentro de la Administración Pública, dicho término fue cambiado por el de "Servidor Público", mediante decreto de fecha 27 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1980, por el cual se abrogó la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados", entrando en vigor la que actualmente rige y que se denomina "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

5).- DE BASE Y DE CONFIANZA.- Ahora bien, la administración pública tiene necesidad de órganos para expresar su voluntad, en dichos órganos se observa la existencia de dos elementos; uno subjetivo representado por las personas físicas que son las que actúan en coordinación y subordinación con el titular que la representa de lo que se deduce que el Servidor público es el individuo que pone su propia actividad al servicio del ente público para querer y actuar en su nombre. El segundo elemento es el objetivo determinado por las funciones que desarrolla el mencionado Servidor público en base al poder que se le confiere mediante la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado para lograr sus fines requiere de una diversidad de Servidores Públicos, y al hablar de trabajadores, y para el tema que nos ocupa es preciso mencionar a los trabajadores de confianza al Servicio del Estado, los cuales están catalogados en diferentes rangos; el primero, conformado por Secretarios de Estado, Procuradores de Justicia y todo aquel Servidor de alta jerarquía y que es de absoluta confianza, el segundo que es quien realiza funciones de Dirección General así como Directores de Area, Subdirectores, Jefes de Departamento y por último el que efectúa actos delegados o preparatorios para el ejercicio y cumplimiento de esas funciones.

De igual forma, debemos dejar bien establecidas las diferencias existentes entre Servidor Público y Empleado público; por el primero debemos entender que es aquel que en virtud de designación especial y legal y de manera continua, en una delimitada esfera de competencia, concurre expresar o a ejecutar la voluntad del Estado cuando dicha voluntad es dirigida a la realización de un bien público, ya sea jurídica o social. La Institución de Funcionario Público, a diferencia de la de empleado, no esta subordinada a la menor o mayor duración del servicio, al régimen o forma de aceptación de la función, ni a la circunstancia de que sea gratuita o remunerada la prestación, pues lo que interesa es que la actividad se ejerza por encargo especial conferido a determinada persona; en cambio, los caracteres jurídicos que integran la noción de

empleo público son la retribución en el servicio, la profesionalidad y la continuidad. Lo anterior, dicho en palabras de Rafael Bielsa: "La diferencia entre función y empleo público está en lo siguiente: La función supone un encargo especial, una delegación transmitida en principio de Ley; el servicio sólo concurre a formar la función pública. Respecto del empleado sólo hay una vinculación interna, al paso que con funcionario hay una relación externa, que atribuye a éste cierto carácter representativo, por poco que signifique la representación que ejerza" (33)

Ahora bien, la mayor parte de las personas que prestan sus servicios voluntariamente al Estado no son titulares de Organos Institucionales y por lo tanto no tiene atribuciones para formar o declarar la voluntad de las Entidades Públicas. Estas personas se ponen voluntariamente a disposición en una situación de especial sujeción para desarrollar profesionalmente su actividad al servicio del mismo, originandose una vinculación jurídica o relación del empleo público, cuya nota esencial radica en el consentimiento expreso de tales personas, pues sin él, no puede existir dicha relación.

Como ya hemos establecido a tal relación se le atribuyen las siguientes características: continúa, permanente, exclusiva

---

(33) Bielsa, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO, 5ª edición, Tit. III, Buenos Aires, 1956. Cap. I Pág: 1

y remunerada. Se habla de continuidad por que tal relación no admite interrupciones, si bien cabe anotar que tal elemento no se relaciona con la efectividad de la prestación, pues puede acontecer que el ejercicio de la actividad este en suspenso un lapso más o menos largo, mientras perdura la relación de trabajo. Cabe anotar que la continuidad no es exclusiva de la relación de empleo público, ya que aparece también en la del Servidor Público que, por su propia naturaleza no admite soluciones de continuidad.

Se dice que es permanente el razón que tal relación acompaña al empleado durante su vida laboral hasta que es separado por jubilación o por pensión.

Y es exclusiva por cuanto absorbe toda la actividad del empleado, esto es no puede dedicarse a otras actividades, sea por incompatibilidad de hecho o derivada de la Ley.

Por último es remunerada por cuanto la retribución que recibe el empleado a cambio de su esfuerzo físico o intelectual. Al conjunto de tales caracteres se unifican en la noción de profesionalidad que constituye un signo específico de la burocracia. Sin embargo, la diferencia esencial entre el Servidor y empleado público ha de buscarse más que en la existencia de dichos caracteres, en el lado exterior de la relación que vincula al individuo con el Estado y que ha sido

calificado de representación, pues es por medio de representantes, de Servidores Públicos que el Estado actúa, calidad que no tienen los empleados públicos porque ningún caso pueden declarar la voluntad de las entidades Juridicopúblicas.

Las diferencias anteriormente descritas respecto de Servidores y empleados Público son de carácter meramente doctrinario y general.

El artículo 108 Constitucional establece quien debe ser catalogado como Servidor Público, enumeración que señala realmente quienes son catalogados como Servidores Públicos, por lo que no existe dificultad para su determinación. Respecto de los otros Servidores y Empleados públicos, hemos visto que es una cuestión muy debatida al señalamiento de los caracteres que los distinguen, tratando de determinar los elementos específicos de cada uno.

El artículo 4º de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado clasifica a los trabajadores federales para los efectos de tal Ley en dos grandes grupos: De base y de confianza, esta clasificación se aparta del concepto que hemos venido manejando, es decir, de Servidores y Empleados Públicos debido a la equiparación que existe entre trabajadores al servicio del Estado y trabajadores privados, de ahí la similitud de la definición que de trabajador hacen tanto la Ley

Federal del Trabajo, como la Ley Federal Burocrática y por consiguiente la división entre trabajadores de base y de confianza, inspirada en la Ley Federal del trabajo ( artículo 9º, 182 al 186).

Si bien es cierto que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado precinde de la tradicional clasificación de Servidores y Empleados Públicos, cierto es también, que los Servidores los considera como trabajadores de confianza al disponer en su artículo 5º fracción I que son trabajadores de confianza, en primer término los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República, y en general las personas que desempeñen las funciones que claramente se indican en tal precepto y cuando desempeñen funciones análogas a las anteriores, de lo que se deduce que tal enumeración no es limitativa.

Por su parte, el artículo 6º de dicha Ley, menciona que son trabajadores de base, los no incluidos en la numeración a que se refiere el artículo anterior, razón por la cual tiene la calidad de inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente. Dicho artículo supera la Fracción XXII, del Apartado "A", del artículo 123 Constitucional, y a la Ley Federal del trabajo, al establecer

en forma absoluta la inamovilidad de los trabajadores de base,  
excluyendo por supuesto a los de confianza.

en forma absoluta la inamovilidad de los trabajadores de base,  
excluyendo por supuesto a los de confianza.

## DERECHOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

1).- ASOCIACION PROFESIONAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla como una de las garantías individuales el derecho de asociación, en efecto, el artículo 9º establece dicha prerrogativa, por su parte el artículo 35, fracción III de ese máximo Ordenamiento, contempla como uno de los derechos de los nacionales, "Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país".

Ahora bien, para el tema que venimos tratando es indispensable enmarcar tal definición dentro del derecho laboral y en especial a lo referente a los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que como ha quedado precisado los empleados público desarrollan su actividad al igual que los privados, esto es que prestan sus servicios a cambio de una remuneración que les permita hacer frente a sus necesidades que reclama su subsistencia, de lo que resulta necesario la creación de organismos dedicados a la defensa de sus intereses laborales, toda vez que al igual que los trabajadores privados, los públicos se encuentran sujetos a la aplicación de las normas preestablecidas en los Ordenamientos Legales tales como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo vigentes en las distintas

Secretarías Estatales lo que traería como consecuencia que se les aplicaran sanciones que pondrían en peligro su estabilidad en su empleo.

Tal es el caso de los llamados Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, personal que al igual que los Trabajadores de base son designados mediante un Nombramiento en el cual se especifica las condiciones en que deben de desarrollar su actividad, dichos trabajadores no gozan de las prerrogativas de protección que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Es oportuno mencionar que el estudio de fondo del presente trabajo de investigación, no esta destinado a los Servidores Públicos de alta investidura del Gobierno Federal, ya que estos por razón de su jerarquía tienen asegurada su subsistencia, sino por el contrario a los Trabajadores que por razón de las funciones que desempeñan necesariamente su Nombramiento se cataloga como Empleados de Confianza, esto es, Trabajadores de Mandos Medios y Subalternos que pasan a ocupar un puesto de Jefatura de Departamento o bien desarrollan actividades que son catalogadas como confidencial, trabajadores que no se encuentra protegidos por la Ley Federal Burocrática, según se desprende de la lectura del artículo 8º de la Ley mencionada, tal es el caso por mencionar algunos los Abogados adscritos a las Direcciones Jurídicas de las diversas Dependencias que conforman la Administración Pública.

Debe quedar claro que no existe impedimento legal para que los trabajadores de confianza al servicio del Estado se constituyan en una asociación profesional cuya meta primordial sea la defensa de los intereses de sus agremiados para lograr una mejor forma de vida.

En este orden de ideas, y a efecto de determinar la inconstitucionalidad del numeral antes invocado, procederemos a remitirnos a la historia del movimiento sindical en nuestro país a efecto de determinar en donde se encuentra la falla jurídica que sustenta que los empleados de confianza no pueden gozar de las prerrogativas que otorga la Ley de la materia.

No obstante que en la Constitución de 1917, en especial en su artículo 123 se consagraron las bases fundamentales de los derechos de la clase trabajadora, sin embargo, los Trabajadores al Servicio del Estado sufrieron la limitación de sus derechos laborales referentes a la libertad de asociación en tal Ordenamiento Legal, en efecto, el artículo 237 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, establecía: "No pueden formar sindicatos las personas a quienes la ley prohíba asociarse, o sujete a reglamentos especiales".

Tal disposición, era contraria a los principios fundamentales de la Constitución Política, en especial la fracción XVI del artículo 123, en lo relativo a la igualdad de

tratamiento para todos los componentes de la clase trabajadora, por lo que la Ley reglamentaria no podía restringir los derechos y libertades previamente establecidos en la Carta Magna, ya que al aceptar tal precepto, sería tanto como romper la jerarquía del orden jurídico.

No obstante, La Ley del Trabajo del Estado de Veracruz de enero de 1918 establecía en su artículo 8º que "no eran objeto de ella los contratos que se refieran a los empleados y funcionarios de la Administración y Poderes del Estado", tal norma fue aceptada en las demás leyes de las Entidades Federativas. La Asamblea Constituyente que elaboró el proyecto de federalización de las leyes del trabajo, al darse cuenta de que la norma contenida en la Ley de Veracruz era contraria al sentido de universalidad de la Declaración de derechos sociales, y habida cuenta que las actividades del Estado transformaban la vida del país, transformación que era consecuencia del tránsito inminente de un liberalismo económico a una intervención estatal en los asuntos de la economía nacional, llegaron a la conclusión que las funciones propias del Estado como Titular del poder público y las actividades que aún desempeñadas por el Estado eran de la misma naturaleza de las efectuadas por los particulares.

Con esta convicción, en el Proyecto de la Secretaría de Gobernación de 1928, se estableció en su artículo 3º que las

normas del trabajo se aplicarían a todos los trabajadores que prestaran servicios al Estado cuando este asumiera el carácter de patrono.

2).- DERECHO DE ASOCIACION EN GENERAL Y DERECHO DE ASOCIACION PROFESIONAL.- En nuestro país, los primeros antecedentes de la asociación los encontramos en la época corporativa, en efecto, durante la Colonia se desarrollaron diversos gremios que funcionaban mediante Ordenanzas, dentro de las más importantes que se conocen se encuentran la de los Sombrereros, la del arte y la platería y otras que regulaban al igual que en Europa, el salario. los precios y otras prestaciones que se daban a los indios.

Durante la etapa de Independencia, se suprimieron todas las Ordenanzas, el Estado poco reglamentó las cuestiones de trabajo, más bien adoptó la legislación francesa, prohibiendo los actos de los grupos organizados con tendencia a incrementar los salarios, no obstante la libertad de asociación fue garantizada, toda vez que se consideraba como una consecuencia del ejercicio de las libertades humanas, tal y como apareció en la Constitución de 1857.

Después de la Revolución de 1910, y como consecuencia de la caída de Pórfiro Díaz, se intentaron diversos proyectos federales y estatales que sostenían el principio de libertad de asociación; pero fue hasta el año de 1917, con la Constitución

de tal año, que estableció en la fracción XVI del artículo 123, el derecho de los obreros y los empresarios para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales etc..

Como podemos ver, la primera fuente del derecho de asociación profesional es, sin duda, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si tal Ordenamiento reconoce el derecho de libre asociación, Ley que es la fuente original de la cual dimanar las demás Leyes, dentro de las cuales encontramos a la costumbre que se convierte en Ley mediante un tracto sucesivo y que es de gran importancia toda vez que se considera supletoria de la Ley sobre todo en los países donde se aplica tal supletoriedad como es el caso del nuestro.

En este orden de ideas, podemos considerar a la asociación profesional como producto de la costumbre y que ha sido regulada por la propia Ley, independientemente de que en algunas ocasiones son contrarias, como ocurrió en algunos países donde los sindicatos prohibidos por la Ley, subsistían por la costumbre que los admitió y este proceso consuetudinario logró primero derogar la Ley prohibitiva obligando a dictar Leyes tendientes a reglamentar el movimiento sindical.

En efecto, como ya quedó establecido desde la aparición de la Constitución de 1857, en el artículo 9º se consagró el

derecho de libre asociación dentro de las garantías individuales, y al amparo de tal precepto vivieron los sindicatos mexicanos durante la etapa del Porfiriato. Tal garantía pasó a la Constitución actual con el mismo numeral en el que se dispone que "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito". En el artículo 123 fracción XVI del apartado "A", se dispuso que "Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho de coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc." y posteriormente con la adhesión del apartado "B" en su fracción X relativo a las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores se preceptúa que "Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes".

Ahora bien, ¿que relación existe entre el derecho general y el de asociación sindical, dentro de nuestro sistema legal?, es decir que relación existe entre los derechos reconocidos por los artículos 9º y 123 fracción XVI del apartado "A" y X del apartado "B", a este respecto Mario De la Cueva propone tres posibles soluciones:

a) El derecho de asociación sindical es una aplicación del derecho general de asociación.

b) El derecho de asociación sindical es distinto del derecho general de asociación.

c) Son ciertamente, dos derechos distintos, productos de circunstancias históricas y de finalidades distintas, pero poseen, como fundamento último, la naturaleza social del hombre." (34)

Si bien el artículo 9º Constitucional asegura a todos los hombres el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, derecho que solamente los ciudadanos mexicanos pueden ejercer dentro del territorio nacional, para formar parte en los asuntos políticos del país, de igual forma el artículo 123 reconoce a los trabajadores tanto públicos como privados el derecho de asociación profesional, la existencia de ambos preceptos obliga un estudio a fondo en sus relaciones.

El artículo 123 es una aplicación del derecho general de asociación; es decir la especie del género, por otra parte, el artículo 9º corresponde a las garantías individuales y el 123 a las sociales, por lo que se puede afirmar que son derechos distintos pero existe una inegable relación entre ellos.

Tal planteamiento resulta interesante, en razón de que nuestra Constitución autoriza en su artículo 29 al Presidente de la República a suspender las garantías individuales cuando se presenten ciertos peligros para la seguridad nacional y por

---

(34) De la Cueva, Mario. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Tit. II, 3ª edición, Ed. Porrúa, México 1984. Págs: 240, 241.

tanto debe decidirse si esta medida afecta al derecho de asociación profesional, a lo que nos conduciría la idea de que la asociación profesional es una aplicación del derecho general de asociación o, por ser un derecho autónomo se encuentra al margen de tal medida.

Ante tal aseveración surgen dos tesis a saber:

La primera sostiene que la asociación profesional es una prolongación de los derechos naturales del hombre y concretamente, que es una manifestación del derecho individual de asociarse con los semejantes obedeciendo al natural impulso humano y por consiguiente, que la asociación profesional en especie de su genero, el derecho general de asociación.

Contra tal afirmación, se dice que la garantía individual se traduce en la libertad de formar asociaciones para la realización de todos los fines que no sean contrarios al derecho, con excepción de los fines a que se destina a la asociación profesional, ya que esta se presenta especialmente como el derecho de unirse para el mejoramiento de las condiciones del trabajo y defensa de los trabajadores. Esta tesis se apoya en un análisis histórico, la Constitución de Prusia de 1850 garantizó la libertad de asociación como uno de los derechos naturales del hombre y la ley del trabajo de 1845, vigente hasta 1859, prohibió las coaliciones de trabajadores o

de patronos. De este hecho se concluyen que si el derecho de asociación profesional fuera expresión del de asociación en general no habría podido subsistir la prohibición frente al texto constitucional. En Francia pudo subsistir el derecho de asociación sindical sin el derecho general de asociación, de donde se deduce que se trata de dos instituciones distintas. La principal diferencia se hace consistir en que el derecho general de asociación concede protección contra el poder público y es una garantía frente a la arbitrariedad del Estado; en cambio, la asociación profesional concede acción frente a la clase opuesta; no es un derecho del hombre frente al Estado, sino un derecho de clase cuya finalidad es la necesidad de igualar, mediante la unión de los trabajadores, la fuerza del empleador.

Mario de la Cueva analizando las dos tesis anteriores concidera la posibilidad de una tercera intermedia, pues si bien los derechos de asociación en general y de asociación profesional tienen diversos propósitos, la filosofía social de ambas instituciones tiene un fondo común, puesto que toda asociación es un agrupamiento humano para la realización de cualquier fin lícito que obedece a una necesidad humana, a la impotencia del hombre aislado. La multiplicidad de fines tiene que dar origen a asociaciones de tipo distinto, la historia únicamente demuestra que ha sido variable en los países el proceso para la conquista del derecho de asociación. Los

pueblos cuyas Constituciones garantizan el derecho general de asociación no podían prohibir la formación de asociaciones profesionales, pero esta etapa de tolerancia de nada servía a los trabajadores porque la esencia del derecho de asociación profesional radica, no sólo en la unión de los trabajadores y en la acción directa, sino en el orden jurídico que obliga a la otra clase a reconocer a la asociación profesional y a tratar con ella. Por lo demás, el derecho general de asociación pertenece a todos los hombres y se da como una garantía individual frente al poder público, mientras que el derecho de asociación profesional solamente lo tiene los trabajadores y los patrones; es decir, no es un derecho universal del hombre.

Las circunstancias históricas que dieron origen al nacimiento a los dos derechos de asociación que venimos estudiando, y que como ya quedo establecido son esencialmente distintas, las encontramos en el siglo XVIII, la libertad humana se encontraba sumergida por el despotismo, los derechos del hombre de ese siglo surgen a la luz como producto del amor a la libertad, cuyo enemigo a vencer era el mencionado despotismo de los borbonés franceses.

Entre estos derechos que tienen un valor universal porque son de aplicación a todos los seres humanos, se reconocieron los de reunión y asociación cuya idea inicial fue de defensa en común de los derechos individuales contra el poder público.

Los conceptos dieron origen a la división de los hombres en dos clases opuestas, el derecho de propiedad privada y la revolución industrial de donde surge un antagonismo entre los trabajadores y los burgueses que representaban al capital, de esta lucha nació el enemigo más poderoso del capitalismo; el sindicalismo, la libertad sindical fue la garantía de la clase trabajadora que era injustamente explotada, el trabajador tuvo que enfrentarse tanto al Estado que protegía al grupo burgues, de lo que se deduce que la libertad sindical, tanto o más que la libertad en general de asociación, fue un derecho político y que aun en nuestros días conserva tal característica.

La libertad sindical producto de la lucha contra el capital y el Estado logrando la igualdad jurídica en la fijación de las condiciones de trabajo, derecho que se traduce en un dejar-hacer a los trabajadores al no prohibir a las asociaciones el derecho de ejercer sus demandas.

La libertad general de asociación no cubre ni puede cubrir la libertad sindical, es indudable que al amparo de la primera vivieron en un principio los sindicatos, con las prohibiciones y limitaciones impuestas por las leyes ordinarias a todas las asociaciones, pero la libertad sindical posee muchos matices, entre los que se coloca el deber de los empresarios de tratar colectivamente con los sindicatos las condiciones de trabajo,

el maestro en cita, nos resume tal concepto en los siguientes términos: "la libertad general de asociación constituye un derecho de los hombres y un consecuente deber del estado de dejar hacer; la libertad sindical reafirmó el derecho de los hombres a asociarse pero impuso un triple deber: un deber negativo del estado de dos facetas, no estorbar la libre sindicación y no obstruir la lucha del trabajo contra el capital; un deber positivo al capital, consignando magníficamente en el artículo. 387 de la Ley: "El patrono que emplee trabajadores miembros de un sindicato tendrá obligación de celebrar con éste, cuando lo solicite, un contrato colectivo"; y un deber positivo al Estado: obligar a los empresarios a la celebración de dicho contrato, no solamente tolerando y aun protegiendo el ejercicio del derecho de huelga, sino resolviendo el fondo del conflicto a solicitud de los trabajadores." (35)

Siendo pues distintos los derechos de asociación en general y de asociación profesional a que se refieren los artículos 9º y 123 Constitucionales, aunque tengan un origen común, nos inclinamos a considerar que la suspensión de garantías individuales en los casos a que se refiere el artículo 29 del mismo texto no tiene el alcance de afectar la existencia de las asociaciones profesionales, además de que, siendo tales casos "de invasión, perturbación grave de la paz

---

(35) De la Cueva, Mario. Ob. Cit. Pág: 243.

pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto", y la finalidad "suspender... las garantías que fuese obstáculo para ser frente, rápida y fácilmente a la situación", no vemos cómo la suspensión de las asociaciones profesionales pueda contribuir a evitar la invasión, a reintegrar el país al estado de paz o a extinguir el peligro o conflicto en que se pusiera a la sociedad.

3).- FUNDAMENTO JURIDICO DE LA ASOCIACION PROFESIONAL DE EMPLEADOS PUBLICOS.- El fundamento jurídico de la asociación profesional de los empleados públicos, lo encontramos en la propia Constitución, en efecto, en la fracción X del apartado "B" del artículo 123 Constitucional se reconoce el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, pero tal derecho no es ilimitado para todos los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, sin que únicamente es reconocido a los trabajadores de base, es decir los trabajadores de confianza no tienen reconocido tal derecho, según se desprende de la fracción XIV del mismo apartado "B" del precepto Constitucional en cita, esta restricción del derecho de asociación profesional nos parece violatoria de la garantía individual consagrada en el artículo 9º de la Carta Magna, precepto que garantiza la libertad de asociación de los ciudadanos mexicanos siempre y cuando los fines de tal asociación sean lícitos, por lo que la Ley reglamentaria no puede hacer restricciones donde la general no lo hace.

Sin embargo, el reconocimiento que el precepto Constitucional ha hecho de la Asociación Profesional de empleados públicos no es una innovación en nuestro derecho positivo, aunque lo sea en el texto Constitucional, pues este derecho ya lo tenía los trabajadores federales desde el año de 1938, en que se expidió por primera vez el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, cuyo artículo 45 disponía: "Los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado son las asociaciones de trabajadores federales dependientes de una misma unidad burocrática, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes"; precepto que fue repetido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado actualmente en vigor en su artículo 67.

Al amparo de tales ordenamientos se formaron en todas las Dependencias que conforman la Administración Pública los respectivos Sindicatos, integrándose posteriormente la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. En consecuencia la existencia de asociaciones profesionales de empleados públicos federales en nuestro país se inicia jurídicamente desde hace 56 años y la vida de las organizaciones sindicales correspondientes tienen más o menos la misma antigüedad, lo que nos autoriza a afirmar por una parte, que la Constitución no ha hecho más que reconocer una

realidad social ya existente, y por otra parte, que las organizaciones sindicales de la burocracia no atentan contra la integridad del Estado, pues de otro modo no hubiera sido posible adicionar al artículo 123 Constitucional con el apartado "B", relativo a las Garantías Sociales de los Servidores del Estado.

Estos hechos resultantes de una experiencia de más de una mitad de un siglo, constituyen la mejor réplica a las corrientes que se oponen a la Asociación Profesional de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado que consideran que en virtud de las funciones de tales trabajadores atentarian contra el propio Estado.

4).- **FINALIDAD.**- El hombre es un ser gregario y por tal razón necesita de la compañía y unión de los demás seres de su especie. Desde la etapa Prehistórica los hombres se unieron para en conjunto brindarse protección y lograr subsistir, ya sea mediante la caza de los grandes animales o en la recolección de frutos silvestres.

La idea anterior, es aplicable al tema que nos ocupa, en razón de que la finalidad de la asociación profesional de los trabajadores de base al servicio del Estado, según el precepto Constitucional indicado, es "la defensa de sus intereses comunes".

Conforme al artículo 67 de la Ley Burocrática que actualmente rige, es "para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes". Salta a la vista la idea del legislador, que al incorporar esta garantía profesional al texto Constitucional se previó que la finalidad fundamental de la asociación profesional de los trabajadores burocráticos no solo se restringe a la defensa de los intereses comunes, sino que va más haya, toda vez que al adicionarse el término "estudio y mejoramiento", da la pauta para que con toda libertad, la asociación profesional estudie en base a la situación política y económica del país un mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores, según hemos visto, porque esta finalidad constituye propiamente el origen de la asociación ante las condiciones precarias de trabajo al formarse las primeras concentraciones de trabajadores.

Por otra parte, existe una similitud entre los preceptos 356 y 67 de las Leyes Federales tanto del Trabajo como la de los Trabajadores al Servicio del Estado, donde se aprecia con toda claridad que la finalidad de los sindicatos de empleados públicos y trabajadores privados es "el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes"; es decir en ambos Ordenamientos se reconoce a la asociación profesional la misma finalidad.

En este orden de ideas, la formula "estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes " se ofrece como única, pues el estudio implica el examen, la reflexión, el análisis de las condiciones de trabajo existentes y constituye el principio conciente de la acción de mejoramiento, finalidad ésta inmediata y siempre presente en la asociación profesional y aún razón de su existencia, la defensa tiende a asegurar las conquistas logradas por los trabajadores y a oponerse a los embates contra sus intereses.

Por lo demás la fracción XVI del apartado "A" del artículo 123 Constitucional concede a los obreros y empresarios el derecho de coligarse "en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales etc." También este precepto habla solamente de defensa de intereses, lo que nos induce a pensar que el legislador, al ocuparse de la asociación profesional de trabajadores al servicio del Estado, adoptó el mismo criterio, pero sin que esto signifique limitación a la finalidad de las organizaciones profesionales.

Por último la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación desde el año de 1942, ha sostenido su criterio concordante con el que expresamos, en la siguiente ejecutoria:

"Con el nombre de Sindicato se conoce en nuestra legislación el fenómeno jurídico de la asociación profesional. Su funcionamiento no propende únicamente a la lucha de clases sino

a finalidades ideales y económicas, para estudiar la situación de los trabajadores y procurar su mejoramiento, por una adecuada organización y mayor preparación de sus componentes".

(36)

5).- LIMITACION DE LA AUTORIDAD DEL ESTADO POR LOS DERECHOS RECONOCIDOS A SUS TRABAJADORES.- El concepto de soberanía del Estado, es incompatible con el reconocimiento que el propio Estado haga de los derechos profesionales de sus servidores. Lo anterior en razón de que el término soberanía significa superioridad, que se traduce en un derecho de ordenar y por ende un deber de obediencia. El Estado tiene legitimada esta facultad, puesto que lo reclama su propia existencia, pues a él le toca la dirección suprema con la única finalidad de llevar una vida independiente de todo poder político.

Si bien las doctrinas individualistas de la soberanía eran opuestas a la asociación profesional, argumentando que entre el hombre y el Estado no podía existir ningún otro poder social, porque la asociación profesional era un poder social, diferente al Estado, pero con funciones similares, creando derecho en los contratos colectivos de trabajo.

Ante tales hechos, los defensores de las doctrinas pluralistas de la soberanía admiten la existencia y funciones

(36) Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXIII, Pág: 316, Toca 1766/42, Herrera Reyes Magdalena y Coags.

de la asociación profesional y prueban que el concepto de soberanía se a transformado por lo que ya no es atributo propio del Estado, sino que la comparte con los organismos sociales, porque no solo los individuos, sino también los grupos son realidades sociales.

El Estado conserva su misión esencial ser la autoridad suprema de decisión en todos los conflictos sociales, tal razonamiento induce al Maestro Mario De La Cueva a concluir: "Al Estado le corresponde, en la condición actual de nuestra organización jurídica-política, fijar la esfera de libertad de los grupos sociales y mantenerlos dentro de ella, sin que tampoco signifique este poder una facultad arbitraria, porque los individuos y los grupos sociales estructuran al Estado y forjan las líneas generales del ordenamiento jurídico." (37)

El Estado, en relación con sus súbditos, se encuentra sometido al derecho, por lo que, se dice que la soberanía es por definición el derecho de una voluntad para determinarse por si misma, esta voluntad no puede estar limitada por una regla de derecho, porque si lo estuviera, no podría ir más allá de ese derecho y dejaría de ser voluntad soberana.

La idea de sumisión del Estado al derecho, prevalece aún con la soberanía, pues él no puede subsistir sin ella, no

---

(37) De la Cueva, Mario. Ob. Cit. 244

obstante existen límites objetivos de tal soberanía mismos que derivan de la naturaleza de las cosas, del fin o de la misión del propio Estado, y que de no aceptarse, nos conduciría a un Estado arbitrario; a este respecto Jean Dabin opina: "Soberanía no significa voluntarismo puro sin acatamiento a ninguna regla de fondo o de competencia; en una palabra, arbitrariedad. Soberanía significa derecho de disponer por sí solo, en última instancia, pero no haciendo a un lado toda regla, sino por aplicación y en virtud de una regla en contrario. Esta regla es la que rige al Estado y todas las actividades que están al servicio del mismo, es decir, al bien público temporal" (38)

Otros autores tratan de resolver este problema entre la soberanía y la sumisión al derecho recurriendo al principio de autolimitación. Para ellos la soberanía tiene un carácter absoluto, no consentimos esta idea porque por una parte, se ha dicho que la soberanía es absoluta, de lo que resulta difícil explicar como el Estado tendría el derecho de volverla relativa por su sola voluntad, pues no es una cosa de la que pueda disponer libremente.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 39 Constitucional, la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, cuando el pueblo se da así mismo una Ley esta ejerciendo su poder soberano. Nuestra Constitución, obra del

---

(38) Dabin, Jean. DOCTRINA GENERAL DEL ESTADO, México 1946, Pág: 140.

Congreso Constituyente reunido en Querétaro en 1917, es producto del pueblo expresada por sus representantes reunidos en plebiscito, con la finalidad de expedir la Ley Fundamental del país.

El constituyente creó y estableció la Organización de los poderes constituidos, a los cuales dotó de facultades expresas y limitadas e instituyó, frente al Poder Público, ciertos derechos de las personas, llamadas garantías individuales. Además insertó en el Texto Constitucional otros preceptos que si bien no son por su naturaleza Constitucionales, como los artículos 27 y 123, si forman parte de dichas garantías.

Los Poderes constituidos, sostiene el Maestro Tena Ramírez, que ya no son soberanos pues, "Expedida la Constitución su autor desaparece, agotada su función, y surgen entonces los Poderes constituidos, previstos en la Constitución; tales poderes ya no son soberanos, por que sólo pueden hacer lo que la Ley les ordena; están determinados, limitados por ella. Soberanía y límites son conceptos incompatibles. (39)

Esto no quiere decir, que la soberanía nacional se agota en el momento en que el pueblo se dio su Ley fundamental, pues

---

(39) Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 2ª ed. México 1944. Pág: 48.

esta cualidad es esencial al Estado. en razón de que ésta reside en el pueblo.

El constituyente de Querétaro instituyó un Poder integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, "Que en cierto modo es constituyente permanente", al decir el Maestro Tena Ramírez (40), en efecto, el artículo 135 Constitucional establece tal Organo, capaz de alterar la Constitución mediante reformas y adiciones a la misma, este Organo, tiene necesariamente que participar de la función soberana en razón de que puede reformar la obra que es expresión de la soberanía, pero no puede derogar totalmente la Constitución, sustituyendola por otra, ya que su función es exclusivamente para reformarla y adiccionarla.

El propio Constituyente Permanente, por quienes se expresa la soberanía nacional ha reconocido los Derechos Profesionales de los Trabajadores Públicos y los ha incluido en el Texto Constitucional para asegurar su vigencia y evitar su derogación por el Legislador Común, es obvio que si los Poderes Constituidos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial a los cuales obligan tales derechos, no son entidades soberanas, no pueden ni siquiera plantearse problema alguno en el sentido de que dichos derechos, por la calidad pública del servicio prestado

---

(40) Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág: 48.

por los trabajadores, se encuentran refidos con la idea de soberanía del estado.

Empero, si bien estos Poderes Constituidos han sido limitados por los derechos reconocidos a sus trabajadores, tal limitación no es contraria tampoco a la noción de soberanía, porque ellos no tienen esta calidad soberana y porque, en el supuesto de que la tuvieran, ya se ha visto que la soberanía cede ante el derecho y en el caso los derechos de los trabajadores al servicio del estado han sido consagrados en el ordenamiento que es expresión de la soberanía; la Constitución, esta inclusión la consideramos acertada en razón de que el individuo humano, según la inmortal concepción de Aristóteles, es animal político, de naturaleza social; su misma naturaleza lo induce al agrupamiento y por ende las diversas formas de agrupamiento son especies del género que es la sociedad, como también lo es el Estado mismo.

"La asociación, que responde a un instinto y a una necesidad del hombre, que constituye para él un instrumento de progreso, es ilegítima del suyo. Por consiguiente, el papel del Estado consiste en aceptar esa legitimidad, lo que abarca tres deberes: Previamente, el reconocimiento de los individuos de asociarse; luego, y como consecuencia, el respeto de la autonomía de las asociaciones; por fin, el establecimiento de

un estatuto de derecho positivo que permita a las asociaciones vivir y desenvolverse". (41)

En nuestro país, como ya se ha visto, el derecho de asociación se remonta al siglo pasado y el de asociación profesional, como derecho reconocido, a la segunda década del presente, por lo que hace a los trabajadores privados y patrones. Respecto de los empleados públicos al año de 1938 en que se expidió por primera vez el Estatuto que regula sus relaciones con los Poderes de la Unión. El reconocimiento de este derecho lo consideramos como una consecuencia natural de la evolución nacional, que se caracteriza por su marcada tendencia de protección al débil, al desvalido. Y quien no tiene más que su fuerza de trabajo merece indudablemente protección, aunque la venda al Estado.

Podría objetarse que las agrupaciones constituidas para el mejoramiento y defensa de sus intereses comunes carecen de razón de ser por que al Estado le incumbe la protección de todos los intereses legítimos y porque los intereses de los trabajadores no son buenos jueces en su propia causa, al paso que el Estado esta obligado a la imparcialidad.

Tales argumentos no son convincentes, pues no está demostrado que la defensa colectiva de intereses privados deba

---

(41) Dabin, Jean. Ob. Cit. Pág: 401.

engendrar fatalmente el desorden. Además, al Estado le falta tiempo y competencia para erigirse donde quiera y de modo incesante en árbitro de tales intereses. El Estado no tiene como papel estorbar el juego de las fuerzas sociales, sino procurar que estas se muevan espontáneamente dentro de los límites del orden. Como la virtud preventiva de la asociación profesional impide los abusos del poder a que están expuestos los débiles y ejerce una acción estimulante sobre los gobernantes y como tales servicios son útiles a la comunidad, toda vez que ayudan al mantenimiento de un estado social ordenado, a nuestro juicio, el reconocimiento de las asociaciones profesionales de los trabajadores públicos contribuye a esta finalidad.

CONDICIONES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO  
DEL ESTADO

Hablar de las condiciones de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, entraña tal dificultad pues poco se ha escrito sobre ellos, tal pareciera que se tratara de personas

que no pertenecen a esta nación, en verdad las disposiciones legales que en materia de trabajo se aplican en nuestro país no contemplan los derechos laborales que dichos trabajadores deben gozar, únicamente encontramos en el artículo 123 fracción XIV Constitucional que "la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozaran de los beneficios de la seguridad social", esta aseveración induce a pensar que si los héroes que sacrificaron sus vidas a cambio de una legislación que reglamentara los derechos de los trabajadores de México, lo hicieron únicamente en beneficio de los trabajadores de base, pienso que no, ya que su ideal abarcaba a todos los trabajadores mexicanos sin distinción alguna. Por lo anterior se concluye que los empleados de confianza al servicio del Estado deben de gozar de todas las prerrogativas que disfrutaban los trabajadores de base, como es la estabilidad en el empleo.

1).- ESTABILIDAD.- Esta considerada como uno de los derechos de la clase trabajadora de no ser removido de su empleo sino por causa justificada, este derecho lo encontramos por primera vez en la historia laboral de nuestro país en la Constitución de 1917.

En efecto, la legislación laboral Burocrática divide a los trabajadores en de base y de confianza; la calidad de estos

Últimos es excepcional ya que el artículo 5º de la Ley en cita, define los diversos puestos y funciones que son considerados como de confianza, por lo que todos aquellos puestos y funciones no enumeradas en tal precepto, son de base. Ahora bien, analizando la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, nos encontramos que los trabajadores de confianza al servicio del Estado, solamente tienen derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario y de disfrutar de los beneficios de la seguridad social, de lo que se deduce que no se les ampara en relación con la estabilidad en el empleo, esta determinación a nuestro juicio es violatoria de los derechos que como trabajadores tienen, en razón de que tal determinación no se sustenta en precepto legal alguno en el cual se señale cuales son los impedimentos de hecho y de derecho para negarles a este grupo de la clase trabajadora tal derecho.

En el contenido del presente capítulo se analizan las condiciones de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, haciendo un análisis comparativo con los trabajadores de base, a efecto de determinar si es válida o no, la determinación en comento.

Considero necesario para el tema que venimos tratando transcribir parte del prólogo a la séptima edición de la Ley

Federal del Trabajo emitida por la Secretaría del trabajo y Previsión Social, que en forma medular dice:

"La política social del gobierno de la República no puede comprenderse si desconocemos la profunda evolución que ha sufrido nuestra legislación laboral desde la Constitución desde 1917. La historia Legislativa del artículo 123 constitucional y también de su reglamentación son el resumen, por un lado, de las demandas obreras, cambiantes de acuerdo con nuestro desarrollo social y, por la otra, de la capacidad que el Estado ha demostrado para hacer las propias, adecuandolas a la realidad nacional.

Desde el primer momento, el artículo 123 fue particularmente destacado puesto que no se trataba de una norma meramente tutelar, defensiva o coyuntural de la clase obrera de entonces, sino que tenía en perspectiva su desarrollo futuro. En efecto, se trató de salvaguardar a una clase que apenas estaba en ascenso.

Si bien el artículo 123 significa para los trabajadores su reconocimiento como clase, es también la piedra de toque del Derecho social para todos los mexicanos.

Se ha logrado configurar un Derecho social que a la vez que tutela y protege a la fuerza productiva que representa el trabajador, también vigila y cuida el desarrollo de la producción. Es decir, un Derecho social que se preocupa por el desarrollo integral de la sociedad.

La legislación laboral federal apuntan cada vez con mayor precisión al sentido de unidad y entreveramiento que debe existir entre la economía y el Derecho, para estar en posibilidad de ofrecer una vida social mucho más rica y más dispuesta a su crecimiento.

No es posible concebir una vida económica que no obre con el Derecho y hacia el Derecho y un Derecho que deje de actuar hacia la vida social en general.

Por ello, en un estado de Derecho como el nuestro, los principios y políticas laborales y económicas que los sustentan y que rigen la vida en sociedad de la clase productiva, siempre han tenido que traducirse en normas jurídicas que reflejan la posición que tiene el hombre por encima de las cosas.

Nuestro derecho del trabajo es el resumen de los capítulos más dramáticos y difíciles de nuestra historia, pero también, sin lugar a dudas de afirmación de nuestra identidad nacional y de nuestra vocación de justicia. Las instituciones que comprende el sector laboral federal son los más fieles conductos para que las normas que rigen las relaciones de producción tenga una autentica administración de la justicia laboral." (42)

De la trascripción que se hace del prologo antes mencionado, surgen una duda, en el sentido de que ¿como es

---

(42) Ley Federal del Trabajo, 7ª edición, México 1986, Ejemplar Gratuito editado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

posible que una Dependencia del Ejecutivo Federal no tome en cuenta a los trabajadores de confianza?, y más aún a los trabajadores de confianza al servicio del propio Estado, institución creada para salvaguardar los derechos de los conacionales, situación que siempre ha prevalecido pues desde los principios de nuestra historia encontramos antecedentes de los llamados trabajadores de confianza, en efecto, desde la época de los aztecas los soberanos seleccionaban a sus servidores encargados de atender a los propios intereses de los monarcas, en la época colonial.

Quienes prestaban servicios al Gobierno sabían que su empleo era transitorio es decir, carecían de protecciones personales y de estabilidad. Esta situación obligaba a pensar en diversas formas de defensa, es así que comienzan a nacer pequeñas organizaciones que hoy serían consideradas como de seguridad social entre las que encontramos al Monte de Piedad de México, que era similar al de la Villa de Madrid que daba asistencia a los trabajadores del Virreinato.

Durante la etapa de la Reforma aparecen algunas ventajas más encaminadas al bienestar del servidor público y a su familia, pero no en relación con su condición de empleado, es decir con su estabilidad.

Fue hasta el año de 1875 que se constituye la primera Mutualidad de Empleados Públicos que se limitaban a la protección social, sin acción política.

Durante el Gobierno de Porfirio Díaz apareció la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros para Civiles y Militares, en donde se establece el Derecho a la cuarta parte del sueldo del causante como Derecho, se reconoce además Derecho a la viuda y a las hijas hasta que se casen o se mueran y a los hijos hasta los 21 años de edad. En realidad durante este período no existen antecedentes de disposiciones relacionadas con la prestación de servicio al Estado y sus relaciones se regían por el Derecho Administrativo, por lo que todas las relaciones de trabajo estaban subordinadas a las disposiciones de este derecho.

Siendo Presidente el General Abelardo L. Rodríguez, dictó el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, mismo que fue publicado en el Diario Oficial el día 12 de abril de 1934, dicho Acuerdo tuvo un carácter meramente transitoria pues en su artículo 2º señalaba su vigencia hasta el 30 de noviembre de 1934, a efecto de dejar en libertad al nuevo Presidente de actuar como mejor conviniera a su criterio.

Fue el propio General Rodríguez que en el año de 1932 dictó un Acuerdo en el que se disponía que los empleados del

Poder Ejecutivo no fueron removidos de su cargo sino por justa causa.

En el primer Acuerdo nombrado, se señalaban en varios capítulos la forma de su aplicación; el primero referente a que se aplicaría a todas las personas que desempeñaban cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión excluyendo a los militares así como a los altos empleados y a los de confianza, supernumerarios y los de contrato; en el segundo se creaban las Comisiones del Servicio Civil mismas que funcionaban en las Secretarías y Departamentos de Estado, dentro de sus funciones se encontraba las de selección de personal y algunos efectos escalafonarios, en dichas comisiones tendrían representación los empleados; en el tercero se estipulaban las formas de ingreso al Servicio Civil, las categorías y los casos de preferencia; en el cuarto se refería a las vacaciones, licencias y permisos; el quinto a las recompensas y ascensos. El sexto a los derechos y obligaciones del personal comprendido en el Servicio Civil. El séptimo señalaba las sanciones aplicables y la forma para ello. El octavo a la forma de separación de Servicio Civil, en donde encontramos como causal de separación la supresión del cargo en el presupuesto con la consecuente indemnización de tres meses de salario, misma cantidad que era entregada a los beneficiarios en los casos que la causal fuera la muerte del trabajador.

Como se pueda apreciar ya desde entonces se excluía al trabajador de confianza al servicio del Estado, según se desprende del capítulo Primero del Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil.

Consideramos que tal disposición es contraria a derecho, toda vez que no existe impedimento legal alguno para excluir a los trabajadores de confianza al servicio del Estado del régimen de la Ley que regula sus relaciones laborales con dicho ente jurídico.

En este mismo orden de ideas, encontramos en la legislación laboral vigente las mismas disposiciones como a continuación pasamos a estudiar:

Si partimos del hecho de que el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que puestos serán de los considerados de confianza, así como las características que los mismos deben llenar, cuyo nombramiento deben ser autorizados por el Presidente de la República. El artículo en cita, señala que serán considerados como de confianza los de "Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores

generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento."

Son considerados como de confianza los de vigilancia y fiscalización con la salvedad de que únicamente a nivel de jefatura y subjefatura, de igual forma son considerados de confianza los puestos que estén considerados en el presupuesto de las diversas Dependencias que conforman la Administración Pública como tales, y el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha sean de confianza.

Son de confianza, las personas que manejen fondos o valores y que tienen la facultad de determinar el destino o distribución de tales fondos, este rubro por su propia naturaleza, no requiere interpretación alguna.

El mismo precepto encuadra a los que ejercen actos de Auditoría, a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, cuando presupuestalmente dependan de las Contralorías o de la Areas de Auditoría.

Dentro del mismo rubro se encuentran los que tengan el control directo de adquisiciones de bienes y servicios para el Estado, así como los que ejerzan actos de asesoría técnica en

esta materia, en razón de la posibilidad de que de otra forma, pudieran llevarse a cabo adquisiciones indebidas.

Como se puede ver, es amplia la lista que enumera que puestos y funciones son considerados como de confianza, la propia Ley Burocrática nos remite a su artículo 20 que señala:

"Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el catalogo General de Puestos del Gobierno Federal. Los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de esta Ley se clasificarán conforme a sus propios catálogos que establezcan dentro de su régimen interno. En la formulación, aplicación y actualización de los catálogos de puestos, participarán conjuntamente los titulares o sus representantes de las dependencias y los sindicatos respectivos".

Ahora bien, ¿de donde proviene el término trabajador de confianza?, a este respecto Mario de la Cueva señala: "La Ley de 1931 no contenía ni definición ni concepto alguno que permitiera determinar lo que debería entenderse por empleado de confianza; se ocupo de ellos en sus arts. 48 y 126, fracción X pero lo hizo en términos imprecisos: el primero de esos preceptos parece se refería a ellos como personas distintas de las que desempeñaban puestos de dirección o de inspección de las labores, y serían las personas que ejecutarán trabajos

personales para del patrono dentro de la empresa; en cambio, la primera parte de la frac. X del art. 126 parece identificar a los empleados de confianza con las personas que desempeñan puestos de dirección, fiscalización o vigilancia". (43)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de precisar que se entiende por empleados de confianza, emitió una ejecutoria misma que apareció en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación (tesis 62, Loaysa y Manuel) en la que se lee que los empleados de confianza son: " los que intervienen en la dirección y vigilancia de una negociación y que, en cierto modo, substituyen al patrono en algunas de las funciones propias de este".

El autor en cita, propone la siguiente definición: "Debe hablarse de empleados de confianza cuando están en juego la existencia de la empresa, sus intereses fundamentales, su éxito, su prosperidad, la seguridad de sus establecimientos o el orden esencial que debe de reinar entre sus trabajadores." (44)

Por otra parte, la categoría de trabajador de confianza no se encuentra contemplada en la Declaración de los derechos Sociales. situación que para algunos autores como el supracitado no constituye una violación a las normas

(43) De la Cueva, Mario. Ob. Cit. Pág: 155.

(44) *Ibidem*. Pag: 155.

constitucionales al ser incluidos en la Ley del Trabajo, argumentado que dichos trabajadores disfrutaban de los beneficios del artículo 123, con las modalidades, que no destruyen aquellos beneficios, y los encuadra como una categoría de excepción, justificandola con la propia naturaleza de sus funciones "por lo cual, en todos los problemas que surjan en materia de interpretación, existirá la presunción juris tantum de que la función no es de confianza, en forma que será indispensable probar que, de conformidad con la naturaleza de las funciones, se dan los caracteres de la excepción". (45)

La tesis sustentada por el autor en cita, trae como consecuencia inmediata que al darse el carácter excepcional de trabajador de confianza la Autoridad que tenga conocimiento del conflicto planteado tenga la obligación de comprobar si en efecto la calidad laboral es de confianza o por el contrario se trata de un trabajador de base, lo que trae aparejado que el procedimiento se haga más largo.

En este orden de ideas, tenemos a los trabajadores de confianza dentro del rubro de trabajos especiales contemplados en el Título Sexto de la Ley Federal del trabajo, pero sorprendentemente en la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no se encuentran contemplados, y más aún, en el primer ordenamiento citado, en específico el artículo

---

(45) *Idem.* Pág: 156.

185, señala que "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" y en el párrafo segundo del mismo precepto se menciona, que el "trabajador de confianza podrá ejercitar las acciones a que se refiere el Capítulo IV del Título Segundo de esta Ley", es decir solicitar su indemnización Constitucional en términos del artículo 49, fracciones II y III de la Ley en estudio, situación que no se presenta en la Ley Burocrática.

Ahora bien, ¿ que razones tuvo la Comisión Redactora para adoptar la solución de que la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones y no de la designación que se le de al puesto ?, a este respecto, podemos considerar que si bien es cierto nos encontramos frente a una excepción al principio básico de derecho del Trabajo de igualdad para todos, y que tal derecho es imperativo derivado de una decisión de la voluntad soberana del pueblo que se traduce en el aseguramiento para el trabajador de una vida decorosa y digna, por lo que dicha excepción flexiona el principio de igualdad ante la Ley, obteniendo su legitimación en base a la naturaleza de las funciones que se desempeñan.

La Comisión se enfrentó a la problemática de establecer que funciones deberían ser catalogadas como de confianza en

base a la naturaleza de las mismas, a este respecto Mario de la Cueva nos dice: " En el análisis del problema se encontraron dos caminos para resolverlo, que consiste, el primero en el señalamiento de las funciones de confianza típicas y en la inclusión de una frase final que permitiera extender la categoría a otras que tuvieran característica semejantes, y el segundo en la presentación de un concepto general, que posteriormente se individualizaría ya por acuerdos entre los trabajadores y los empresarios, bien por las juntas de Conciliación y Arbitraje" (46), ante esta perspectiva, la Comisión redactó en artículo noveno en los siguientes términos: " Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrono dentro de la empresa o establecimiento."

Es importante la distinción que se hace en cuanto a que no es la persona quien determina que su función sea de confianza, sino que es la naturaleza de la función los que produce la condición del trabajador, esto en razón cuando tenga que decidirse una controversia, pues el término confianza es meramente subjetivo, y que al relacionarse con las cualidades de la persona a quien se le confía la función se determina hasta que punto el patrón le brindara su confianza, en virtud de la importancia para la vida de una empresa la persona idónea

---

(46) Idem. Pág: 156.

para ocupar dichos cargos deben de reunir los siguientes requisitos; lealtad, honestidad y sobre todo discreción, de ahí el problema principal de los trabajadores de confianza se concreta a su designación y a la disolución de sus respectivas relaciones de trabajo.

Por tales razones en la Ley Federal del Trabajo de 1931, en su Exposición de motivos se contemplo a dichos trabajadores en los siguientes términos: " que los trabajadores de confianza son aquellos cuya actividad se relacionen en forma inmediata y directa con al vida misma de las empresas, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección, administración y vigilancia generales"

Ahora bien, para los fines específicos del tema que venimos tratando, procederemos a estudiar las características esenciales de los trabajadores de base al servicio del Estado, haciendo una comparación con los trabajadores de confianza a efecto de determinar hasta que punto es aceptable su exclusión del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

2).- GENERALIDADES.- Al tratar el tema de los trabajadores de confianza es conveniente estudiar que posición ocupa este grupo dentro de la Administración Pública, la anterior Ley Federal del Trabajo deducía indirectamente la definición que se

les daba a este tipo de trabajadores, la nueva Ley como ya quedo establecido en su Exposición de Motivos dio el concepto de trabajador de confianza, grupo que es de gran importancia en la administración de la empresa, estableciendo una lista de los puestos que típicamente deben considerarse de esta naturaleza, disponiendo también que podían incluirse otros por razón de analogía, en efecto, se tomo en cuenta por una parte los elementos contenidos en los artículos 48 y 126 de la Ley Derogada, así como diversas tesis y jurisprudencias sostenidas por la doctrina, de donde surgió el artículo 9º que nos dice que la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le dé al puesto, enumerando las características de las funciones de confianza que son:

- a).- Dirección
- b).- Inspección.
- c).- Vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general.

El primer concepto, no es objetable, toda vez que coincide con la tesis sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en efecto, no es lógico pensar que la simple inclusión de un puesto dentro de la rama de los considerados de confianza es un hecho suficiente para considerarlo como tal, en razón de que como ya se dijo dicha función depende única y exclusivamente de su propia naturaleza.

Dentro de las empresas existen además de los representantes directos del patrón, un grupo de personas que a nivel operativo manejan el negocio, estas personas se podrían catalogar como los ojos y oídos del patrón, están estrechamente vinculados con el éxito o el fracaso de la negociación, en algunas ocasiones llegan a conocer aspectos confidenciales de la empresa y que están vedados para el resto de los trabajadores. Lo mismo sucede tratándose de los servidores públicos, también, al igual que en la iniciativa privada existe, esta clase de trabajadores denominados de confianza y que tienen encomendadas funciones que son de gran importancia para el Estado las cuales en algunos casos son altamente confidenciales en razón de la trascendencia que conyevan para el país.

Haciendo un análisis de las características señaladas en el artículo 9º de la Ley diremos que la primera de las mencionadas, es decir la dirección, son ejercidas por los representantes del patrón en grado máximo, mismos que delega la autoridad a sus subalternos, quien a su vez mediante el mismo procedimiento de delegación hasta llegar hasta los niveles más bajos de la escala jerárquica administrativa, a nuestro criterio los trabajadores de confianza deben quedar enclavados en un nivel medio de dicha escala.

Tratándose de las funciones de inspección, vigilancia y fiscalización pensamos que en estos rubros no se pueden hacer las distinciones señaladas en el párrafo que antecede, pues, si lo consideramos de acuerdo a la naturaleza de las funciones tenemos que los veladores, deben ser personas de absoluta confianza del patrón y que tienen la obligación de reportar cualquier anomalía que encuentren, por ser empleados de confianza, hecho que esta prohibido por los sindicatos a los trabajadores afiliados a él, situación que en repetidas ocasiones se presenta y que el patrón obliga a los trabajadores a hacerlo.

La idea del legislador de introducir esas características en la ley y reforzarlas de que deben de ser a nivel general, crea un conflicto pues deben de referirse única y exclusivamente a los empleados superiores, excluyendo a todos aquellos que en forma accidental las ejerzan. Esta exclusividad debe extenderse a todas aquellas personas que realicen trabajos personales al patrón dentro de la empresa, pues sería ilógico pensar que las personas que prestan un servicio al patrón como es el caso de un bolero, un peluquero sea considerado de confianza.

Es indispensable distinguir que se entiende por trabajador de confianza y representante del patrón, toda vez que, en efecto ambos son considerados dentro de esta naturaleza, pero

la Ley ha establecido en su artículo 11 esta diferencia, asignándole a los representantes una calidad de mandatarios jurídicos, y obliga al patrón a cumplir los compromisos adquiridos por sus representantes, como pueden ser aceptar peticiones, conceder prestaciones y que directamente dan nacimiento a una obligación del patrón. Esta situación no se presenta en los llamados trabajadores de confianza, toda vez que no se obligan con los demás trabajadores.

La versión original del artículo 123 Fracción XXII establecía "El patrón que despida a un obrero sin causa justificada, por haber ingresado a una asociación o sindicato, por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado a elección del trabajador, a cumplir el contrato. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrón, o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrón no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratos provenga de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él".

De este precepto se desprende la idea del constituyente de otorgar a los trabajadores la posibilidad de reingresar a su trabajo cuando sea despedido sin causa justificada.

Cuando por naturaleza de la prestación de servicio, no sea posible su continuación, se le proporciona la opción de exigir una indemnización equivalente al pago de tres meses de salario, con la salvedad que el trabajador no podrá ejercitar simultáneamente ambas acciones.

En el año de 1962, siendo Presidente de la República el Lic. Adolfo López Mateos, envió una iniciativa a efecto de que fuese modificado el precepto que nos ocupa, al cual se le adicionó la siguiente modalidad: "La ley determinará los casos en que el patrón podrá ser aludido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización". Con fundamento en dicha adición se determino que trabajadores no podrán ser reinstalados en su trabajo mediante el pago de daños y perjuicios cuando estos hayan sido removidos injustificadamente disposición que la encontramos en el artículo 49 de la Ley Federal de Trabajo, mismo que establece las siguientes excepciones:

- I.- Cuando se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor de un año;
- II.- Si comprueba ante la Junta de Conciliación y Arbitraje que el trabajador, por razones del trabajo que desempeñe o por las características de sus labores, esta en contacto directamente y permanente con el y la Junta estima, tomando en consideración

las circunstancias del caso que no es posible el desarrollo normal de la relación de trabajo;

III.- En los casos de los trabajadores de confianza;

IV.- En el servicio doméstico; y

V.- Cuando se trate de trabajadores eventuales.

Del texto original del artículo 123, y de la adición antes transcrita, se contempla dos tipos de estabilidad: absoluta y relativa. "Se habla de estabilidad absoluta cuando se niega el patrono, de manera total, la facultad de disolver una relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad y únicamente se permite la disolución por causa justificada que deberá probarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje en caso de inconformidad del trabajador. Y se habla de estabilidad relativa cuando se autoriza al patrón, en grados variables, a disolver la relación de trabajo por un acto unilateral de voluntad mediante el pago de una indemnización". (47)

De lo antes expuesto se concluye, que la estabilidad en el trabajo contiene las siguientes características:

Que por regla general la duración de la relación de trabajo es por un tiempo indefinido, los trabajadores no podran ser separados de su trabajo sino por causa justificada, de lo

---

(47) Idem. Pág: 221.

contrario este podría exigir su reinstalación o la indemnización correspondiente.

El patrón no podrá negarse a reinstalar a un trabajador salvo que se trate de una de las causales que se enumeran como excepción en el artículo 49 de la Ley Federal de Trabajo.

3).- LA ESTABILIDAD O INAMOVILIDAD DEL TRABAJADOR PUBLICO.- En lo referente a los trabajadores al Servicio del Estado, el derecho a la estabilidad en el empleo que se le denomina inmovilidad la encontramos tipificada en la Fracción IX, apartado "B" del artículo 123 Constitucional que a la letra dice: "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la Ley. En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente previo el procedimiento legal.

En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de Ley".

En este orden de ideas, podemos ver que al trabajador público de base, se le dan las mismas prerrogativas que al de la iniciativa privada, cuando son despedidos

injustificadamente, es decir pueden optar por la reinstalación o la indemnización constitucional.

El artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contemplan para los trabajadores de base su inamovilidad, excluyendo de este derecho a los de confianza, sin justificación para ello, situación que se confirma con el artículo 8º de dicho ordenamiento legal, lo que nos lleva a pensar que ambos preceptos son anticonstitucionales, ya que una Ley no puede introducir excepciones a los principios fundamentales que se consagran en el precepto Constitucional del cual dimanar como es el caso del 123 que en términos genéricos establece: "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fija la Ley". Y es el caso de que ambos tanto de base como de confianza son trabajadores por lo tanto deben tener los mismos derechos con fundamento en el principio de igualdad que se consagra en la Carta Magna.

El Estado para lograr sus fines requiere de una diversidad de Servidores Públicos y hablando de los de confianza podemos clasificarlos en tres diferentes rangos: el primero el de absoluta confianza que antiguamente se le nombraba alto funcionario; el segundo que realiza funciones de Dirección General que son actos públicos; y el tercero que efectúa actos

delegados para el ejercicio y cumplimiento de las funciones estatales.

Se pueden considerar como puestos de absoluta confianza los que ocupan los Senadores, Diputados del Congreso de la Unión; Ministros, Magistrados y Jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; los Secretarios de Despacho, los Jefes de los Departamentos Administrativos, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales, los Presidentes Municipales, los Directores Generales o sus equivalentes en los distintos organismos descentralizados. A nuestro criterio los empleados que ocupan los puestos antes mencionados, si deben ser excluidos del Derecho a la estabilidad en el empleo.

En segundo término tenemos a los Servidores Públicos que con sus actos cuadyuvan a la realización de las labores de Dirección, Inspección, Vigilancia, Fiscalización, Manejo de Fondos o Valores, Auditoría, Control Directo de Adquisiciones, Responsables de Almacén e Inventarios, todos ellos a nivel General, personas que por la naturaleza de sus funciones que aunque son de menor jerarquía que los anteriormente

mencionados, también deben ser excluidos del Derecho a la estabilidad en el empleo.

Por último como tercer categoría o grado nos encontramos a los servidores públicos que conforman la planta operativa de las diversas Dependencias del Ejecutivo Federal, encargados de preparar y dar cumplimiento de las políticas e instrucciones giradas por los altos funcionarios a que se hizo mención en los dos últimos párrafos que anteceden, cabe hacer la aclaración que ésta clase de Trabajadores de Confianza no gozan de las mismas prerrogativas y facultades de los llamados de absoluta confianza o altos funcionarios, trabajadores que no realizan actos de decisión sino únicamente funciones operativas como lo son los Subdirectores de Area, los Jefes y Subjefes de Oficina o Departamento y que sí deben ser incluidos dentro de la clase trabajadora que goza de estabilidad en el empleo, toda vez que la mayoría de las veces son trabajadores que por sus aptitudes y buen desempeño de las funciones que se les encomiendan son beneficiados con ascensos que les permite un medio mejor de vida, por lo que al tener la incertidumbre que en cualquier momento pueden ser privados o suspendidos de sus labores con el sólo pretexto de haberseles perdido la confianza, sin que la mayoría de las veces suceda, o cuando por motivo de la conclusión de un período presidencial la mayoría de los Titulares de las Dependencias que conforman la Administración Pública son removidos de sus puestos o cargos, los trabajadores de confianza de la última categoría mencionada también deben

presentar su renuncia ante el nuevo Servidor Público que llega a ocupar el puesto de su antecesor, a efecto de dejar a este la libertad de determinar que personas son las idóneas para seguir ocupando su cargo.

Por lo antes expuesto, se concluye que la estabilidad o inamovilidad en el empleo es un derecho de todo trabajador que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a toda persona que presta un servicio personal y subordinado a otra y que se debe de interpretar como la conservación del trabajador de su fuente de trabajo, por el tiempo que subsistan las causas que le dieron origen, siempre y cuando éste cumpla con las obligaciones adquiridas por el simple hecho de la prestación del servicio. Por lo que se considera que el trabajador de confianza al servicio del Estado cuyas funciones son a nivel operativo deben gozar de éste derecho, ya que no existe fundamento legal alguno que exprese lo contrario.

Ahora bien, el artículo 11 de la Ley Burocrática señala que "En lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente y en su orden, la Ley Federal de Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las Leyes del Orden Común, la Costumbre, el uso, los Principios Generales de Derecho y la Equidad, aplicando tal supletoriedad y en específico el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo que

señala las excepciones por las cuales el patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determina en el artículo 50 en los siguientes casos: "fracción III en los casos de los trabajadores de confianza" como se puede apreciar al trabajador de confianza ya sea público o privado se le veda el derecho a la estabilidad, criterio que definitivamente no compartimos toda vez que la Constitución debe manifestarlo expresamente.

A este respecto, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje emitió una Ejecutoria en los siguientes términos:

"INAMOVILIDAD.- El estatuto jurídico para los trabajadores al Servicio del Estado, como Ley Reglamentaria del artículo 39 fracción II de la Constitución, de la Ley Federal de Trabajo como reglamentaria del artículo 123 de la misma Ley fundamental, rige dos géneros de relaciones contractuales de trabajo de naturaleza jurídica radicalmente distintas como son: el nexo laboral entre patrones y trabajadores de las industrias o empresas privadas y el nexo del estado con sus servidores pues mientras en la primera el contrato es susceptible de rescisión, unilateralmente por parte del patrón si se allana a cubrir las prestaciones que para el caso le impone la ley, el segundo mantiene el principio de la estabilidad del trabajador en el empleo, de que sólo puede ser cesado por las limitantes precisadas en el mismo; además mientras en la primera la

reglamentación la impone el Estado a los particulares, el segundo es una autolimitación que el Estado se impone a la radical facultad que le confiere el artículo 89 de la Constitución, por estas razones, la supletoriedad de que la Ley del Trabajo le confiere al artículo 8º del estatuto jurídico no tiene un carácter general y sólo opera en los casos de que las características privativas de ambos ordenamientos lo permitan." (Informe del Tribunal de Arbitraje, 1963, P.P. 69, 70 A.D. 600/52 Gobierno del Territorio Norte de Baja California V.S. Tribunal de Arbitraje (48)

El maestro Baltasar Cavazos Flores, acertadamente menciona que "Si una ley reglamentaria se excede con la ley que la reglamente, debe considerarse ante constitucional, ya que no puede ni le es dable establecer distinciones donde la principal no lo hace, ya que desde luego y como es sabido, donde la ley no distingue no se debe distinguir". (49)

Retomando la idea del autor antes mencionado, es oportuno recordar que nuestra Carta Magna en su artículo 9º consagra el derecho de asociación, derecho que también esta vedado para los trabajadores al servicio del Estado, como lo establece el artículo 70 de la Ley Federal Burocrática, por lo que dicho

---

(48) Trueba Urbina y Otro. LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO, Quinta Parte Jurisprudencias y Ejecutorias del Trabajo Burocrático, 25ª edición, México 1989. Pág: 518.

(49) Cavazos Flores, Baltasar. 35 LECCIONES DE DERECHO LABORAL, Ed. Trillas, 5ª edición, México 1963. Pág: 91.

precepto también es anticonstitucional, pues la propia Constitución no establece limitantes para que los nacionales formen parte de alguna asociación, siempre y cuando los fines de ésta sean lícitos.

La idea fundamental de formar una Asociación de Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, está precisamente en la aspiración de sus integrantes de obtener mejores condiciones de trabajo y porque de la circunstancia de que tratándose de empleados públicos, estas se encuentran preestablecidas unilateralmente por el Estado, nada impide que los trabajadores de confianza a su servicio, asociados profesionalmente pugnen por sus modificaciones a fin de obtener las condiciones más benéficas a sus intereses, pues si los trabajadores de base y aun los privados tienen reconocido este derecho que en esencia es una aspiración humana por naturaleza, no encontramos razón para negar a los empleados públicos de confianza la misma aspiración.

4).- LA PREVISION Y SEGURIDAD SOCIAL.- Al abordar este tema, es oportuno referirnos a la declaración de los derechos sociales que fue obra del constituyente de 1917, y cuyo título es "Del Trabajo y Previsión Social", con este nombre se representa una de las mas bellas expresiones como lo es la de otorgar protección a los seres humanos cuando estos ponen en manos de otros su energía física y mental, para transformar en

cosas útiles el mundo que nos rodea. Esta protección fue y sigue siendo objeto de reglamentación jurídica por parte del derecho del trabajo en dos planos distintos, no obstante de poseer un mismo fundamento legal; el primero llamado derecho individual del trabajo que protege al hombre a cambio de la entrega de energía física o mental al desempeñar un trabajo, es producto de un contrato individual y cuya pretensión es concederle al individuo una existencia digna y decorosa.

La Previsión Social es una forma de educar al hombre para desempeñar un trabajo, en base a las medidas preventivas a fin de que conserve su integridad física y su salud a lo largo de su vida laboral, y aún más, esta protección se extiende a los tiempos cuando la adversidad e y el infortunio lo incapacite para realizar un trabajo.

En base a estas ideas, podemos concluir que la previsión social más que un derecho de los trabajadores, es una contra prestación que le pertenece y que a su vez entraña una obligación para el patrón como consecuencia de la relación de trabajo.

Este derecho que emana de nuestra Constitución Política la encontramos prevista en el propio artículo 123 en sus Fracciones XII, XIII, XIV, XV, XXIX, y XXX que en términos generales establece: Habitación cómoda e higiénica para los trabajadores, escuelas y becas para los hijos de los

trabajadores, servicios públicos, mercados, enfermerías, centros recreativos y además necesarios en las comunidades de trabajadores apartado de las poblaciones; así mismo se establecen prohibiciones para instalar expendios de bebidas embriagantes y casas de juego de azar, cerca de los centros de trabajo; cursos de capacitación y adiestramiento para los trabajadores; sistemas adecuados de higiene, salubridad y seguridad industrial; prevención de los riesgos de trabajo.

Los derechos antes mencionados se encuentran contemplados como ya se dijo en la Constitución, pero además se han incorporado a este régimen leyes secundarias como lo son la del Seguro Social y la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que cubren el seguro del invalidez, vejes y de vida y cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes de trabajo, así como de guarderías para los hijos de los trabajadores.

#### 5).- LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES PUBLICOS.-

Por lo que se refiere a los Servidores Públicos en materia de seguridad social encontramos que la primera Ley que contempló este tipo de derechos fue la General de Pensionados Civiles de Retiro que fue promulgada el 12 de agosto de 1925, y que fue abrogada por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, con una vigencia del 28 de diciembre de 1959 hasta el

1º de enero de 1984, y que posteriormente fue abrogada por la que actualmente nos rige con el mismo nombre.

La seguridad social es un derecho que gozan todos los trabajadores al servicio del Estado, tanto de base como de confianza, fue elevada a rango constitucional al ser incluida en la fracción XI apartado "B" del artículo 123 que consigna: "La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

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

b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.

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

obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y de servicio de guarderías infantiles.

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

e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para el 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 construir las, 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;"

El organismo encargado de atender la seguridad social de los trabajadores públicos se denomina Instituto de Seguridad y

Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y sus funciones son reguladas por la Ley del mismo nombre, ordenamiento que establece su ámbito de aplicación para todos los trabajadores de la Administración Pública Federal, así como de los demás Poderes de la Unión el Legislativo y Judicial.

Es aplicable también para la Administración Pública Estatal, comprendiendo a los Municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y fideicomisos públicos que se incorporen a su régimen ya sea por Ley o por Acuerdo del Ejecutivo Federal; este mismo beneficio se extiende a los familiares de los trabajadores en los términos que determina la propia Ley.

El artículo 3º de la Ley invocada establece con carácter obligatorio las prestaciones y servicios a que tienen derecho los trabajadores, dicho artículo comprende 20 fracciones.

Es importante mencionar que dichos beneficios no son en forma gratuita para el trabajador, pues este debe aportar al Instituto una cuota obligatoria de un 8% del sueldo básico de cotización que disfrute.

El artículo 33 de la Ley citada establece el Seguro de Riesgos de Trabajo, es importante para el tema que venimos tratando ese artículo; en razón que la Ley del ISSSTE no hace

distinción en cuanto a la calidad laboral de los trabajadores es decir, de base o de confianza, por lo que todo trabajador al servicio del estado gozará de este beneficio, por lo que en todos los casos que el trabajador contraiga una enfermedad considerada dentro de las profesionales en el ejercicio de su cargo, y que a consecuencia de ésta sufra una incapacidad ya sea parcial o total, el estado tiene la obligación de cubrir la atención médica y de rehabilitación con cargo a su propio patrimonio, tratándose de una incapacidad permanente se le concede al incapacitado una pensión igual al sueldo que percibía al momento de ocurrir el riesgo.

El artículo 60 de la supracitada Ley nos habla de la pensión que por jubilación tienen derecho los trabajadores con treinta años de servicio, a este respecto cabe mencionar que existe pensión por edad avanzada y están dentro de este supuesto los trabajadores con 55 años de edad cumplida y con 15 años de servicio como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto.

Por último, el artículo 105 establece: "Los trabajadores que disfrutarán del beneficio que consagra el artículo anterior, serán los que estén al servicio de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las entidades públicas que estén sujetas al régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que además

están incorporados a los beneficios de esta ley, así como los trabajadores de confianza y eventuales de los mismos poderes y entidades públicas...".

Del párrafo anterior, se lee claramente que la Ley del ISSSTE no hace distinción entre las dos clases de trabajadores, de base y confianza, ejemplo que bien puede seguir la Ley Federal Burocrática.

6.- MEDIOS DE DEFENSA DE SUS DERECHOS.- De conformidad con la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, los trabajadores de confianza al servicio del Estado únicamente gozan de los siguientes derechos:

1.- "La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza.

2.- Las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario.

3.- Gozarán de los beneficios de la seguridad social".

CONCEPTO LEGAL.- En virtud de la adición del apartado "B" al artículo 123 Constitucional, se reglamento y quedaron estipulados los derechos y obligaciones de los servidores públicos y el Estado, señalándose como autoridad competente para conocer y resolver los conflictos laborales que se susciten entre ambos, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con lo establecido en la fracción XII

del mencionado precepto. De igual forma el artículo 124 de la Ley de la materia, señala la competencia de dicha autoridad en un sentido amplio mediante el cual el Organo Jurisdiccional desempeña sus atribuciones y facultades, no obstante la competencia otorgada expresamente al Tribunal Federal, encontramos en el artículo 8º de la Ley Federal Burocrática una discriminación ya que por mandato expreso excluye de su régimen a los trabajadores de confianza, empleados que se ven desprotegidos por tal circunstancia, por lo que a nuestro criterio dicha competencia debe ser general para todos los conflictos que se presenten entre el Estado y sus trabajadores sin excepción alguna.

Las personas que desempeñan funciones de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida en el propio apartado "B", y por lo tanto tienen derecho de disfrutar de las prerrogativas derivadas de la relación laboral, entendiéndose que la protección al salario es extensiva a todos los trabajadores, en base a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, por lo que también gozaran de los derechos del régimen de seguridad social que le son aplicables.

La situación jurídica de los trabajadores de confianza es y debe ser la de estar protegidos por la propia Constitución, y aún en lo relativo a los derechos de carácter colectivo, toda

vez que como lo hemos venido mencionando a lo largo del presente trabajo de investigación, la Carta Magna en su artículo 9º señala el derecho de asociación de los mexicanos siempre y cuando los fines de tal asociación, sean lícitos, por lo que bien se les puede permitir a dichos trabajadores de confianza formar o constituir una asociación. Por lo que respecta a los derechos de la relación individual de trabajo, se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en lo relativo a la estabilidad; de igual forma no compartimos esta idea, pues dicho derecho debe ser extendido a los trabajadores de confianza a nivel operativo, y únicamente podrán ser dados de baja cuando existan razones suficientes para perderles la confianza, y mediante el pago de la indemnización constitucional.

En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los titulares de las Dependencias del Ejecutivo Federal y los trabajadores de confianza de las mismas deben ser resueltos por el Tribunal mencionado, ya que es el único competente constitucionalmente para dirimir dichos conflictos, en razón de que la fracción XII del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, no los excluye y por lo tanto deben quedar protegidos en lo general por dicho precepto.

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia ha emitido diversas Ejecutorias como las que a continuación se transcriben:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías, si absuelven 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 a las prestaciones del Régimen de Seguridad Social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

Séptima Época, Quinta Parte:

Sentimos que esta Jurisprudencia sí es violatoria de garantías, toda vez que la autoridad competente tiene la obligación de entrar al fondo del estudio de la controversia planteada, con la finalidad de corroborar si en efecto se trató de un despido injustificado, a fin de otorgarle al trabajador el derecho de la indemnización el cual le es conferido por la Carta Magna, y no como lo señala la jurisprudencia antes transcrita en su último renglón en lo referente a la

estabilidad en el empleo, pues desde un principio se señala que se pide el pago de la indemnización constitucional, y no la reinstalación en el empleo.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS.- La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedo definida, como garantía social, con la inclusión del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, que entro en vigor a partir del 6 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, Marineros y Miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal de Servicio Exterior se regirá 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 sean considerados como de confianza, y agregó que las personas que lo desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozará 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 ocupa, 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 deriva de la relación individual de trabajo sólo se encuentran exluidos 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, gozarán 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 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 sus 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.

Como se puede apreciar, existen diversos criterios respecto a la competencia del Tribunal Federal para conocer y resolver los conflictos laborales de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, controversias derivadas del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que excluye del régimen de dicha ley a a los citados trabajadores, por lo que podemos deducir que los medios de defensa de estos trabajadores, cuando son objeto de alguna violación de sus derechos, se reducen a dos alternativas; la primera, promover juicio de amparo ante la Suprema Corte de

justicia, o mediante juicio de amparo indirecto ante los Juzgados de Distrito.

Por nuestra parte, consideramos que cuando un trabajador de confianza al servicio del Estado es violentado en sus derechos, debe acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, promoviendo en términos de los capítulos I, II y III que conforman el Título Séptimo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que previene el procedimiento a seguir cuando haya un conflicto de carácter individual entre un trabajador y el Estado-patron, en concordancia con la fracción XII del artículo 123, apartado "B" Constitucional, precepto que no menciona ninguna diferencia entre los derechos que tiene el trabajador de base y el de confianza, ya que ambos son contemplados desde un punto de vista general de trabajadores, en este sentido serán estos medios de defensa para el trabajador de confianza.

## PROCEDIMIENTO LABORAL BUROCRATICO

ANTECEDENTES DE LOS TRIBUNALES BUROCRATICOS.- Estos los encontramos en la primera disposición que reformó la Constitución de 1917, el 27 de noviembre del mismo año, emitiéndose el dispositivo jurídico denominado "Ley por la que se establece la forma de integrar las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje y por la que se faculta al Ejecutivo para intervenir los establecimientos industriales en caso de paro ilícito", el 20 de diciembre del mismo año surgió el Reglamento Provisional a que se sujetarían las Juntas de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Hidalgo, y es hasta el 6 de marzo de 1928 en que surge la Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes.

Al Federalizarse la Legislación del Trabajo las Leyes dictadas en los Estados prevalecieron en vigor hasta que surgió el Cuerpo Normativo Federal que reglamentó el artículo 123 Constitucional.

Surgieron conflictos que abarcaron dos o más Estados y al estar en vigor las disposiciones antes mencionadas, y por respeto a la soberanía de cada Entidad no era posible aún resolver los conflictos suscitados en otras, lo que originaba la intervención del Gobierno Federal, por tal razón, los conflictos laborales que se suscitaban entre el la Federación,

Estados Miembros, Municipios, y sus trabajadores, eran resueltos por las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje, las cuales estaban facultadas en base a la Declaración de Derechos Sociales consignados en el artículo 123 de la Constitución de 1917.

En 1929, en virtud de la Reforma Constitucional mediante la cual se faculta al Congreso de la Unión para expedir Leyes reglamentarias del artículo 123, y por disposición expresa de la Ley Federal del Trabajo de 1931, los empleados públicos quedaron desamparados, según se desprende del artículo segundo de la ley mencionada, para ser regidos por Leyes del Servicio Civil, que nunca fueron expedidas.

La Suprema Corte en varias ocasiones declaró que los servidores públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo, por lo que no tenían derecho de disfrutar de las prerrogativas que para los trabajadores consignó el artículo 123 de la Constitución, ya que ésta "tendió a buscar el equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen" (S. J. de la F., T. XXV, Pág. 918)

Siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas, el 27 de septiembre de 1938, promulgó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, mismo que contenía una nueva Declaración de Derechos Sociales de la Burocracia, estableciendo también una nueva jurisdicción laboral a cargo de las Juntas Arbitrales y del Tribunal de Arbitraje, permitiendo en forma progresiva la defensa de sus derechos ante dicho ente jurídico, quedando de esta forma el Estado mexicano sujeto a la jurisdicción laboral Burocrática encargada de dirimir los conflictos de esta índole entre los Poderes de la Unión y sus servidores.

El Estatuto antes mencionado, en su artículo 92 contemplaba la creación del Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado y las Juntas Arbitrales, señalando la forma en que deberían ser constituidos. El texto de dicho artículo es el siguiente:

"ARTICULO 92.- El Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado, deberá ser Colegiado y lo integraran: Un Representante del Gobierno Federal designado de común acuerdo por los Tres Poderes de la Unión, un Representante de los Trabajadores, designado por la "Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un Tercer Arbitro que nombren entre sí los dos representantes citados. Además, en cada Unidad Gubernamental existirá una Junta Arbitral, que

también será colegiada, y estará integrada por un representante del Jefe de la Unidad, otro del Sindicato de Trabajadores y un Tercero elegido en la forma anteriormente expresada. Las Juntas podrán ser permanentes o accidentales, según la frecuencia de sus labores..." (50)

**BASES JURIDICAS DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.**- Por disposición expresa del artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo de 1931, se excluía de su régimen a los servidores públicos, por tal razón, estos se encontraban desprotegidos del derecho del Trabajo, viviendo en un clima de incertidumbre, toda vez que, cuando de se daba un cambio de gobierno o del Titular de alguna de las Dependencias de la Administración Pública, existía la incertidumbre de que podían ser separados de sus empleos, sin posibilidad alguna de defensa.

Al respecto se argumentaba que las relaciones entre el empleado público y los Organos del Estado no podían ser objeto de una reglamentación igual a la de los demás trabajadores, puesto que, según los tratadistas del Derecho Administrativo, tanto las características de la función pública con el gobierno eran diferentes de los prevaecientes en el sector empresarial, lo que generó en los servidores públicos un sentimiento de

---

(50) Trueba Urbina, Alberto. **NUEVO DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO.** 5ª edición, Ed. Porrúa, México 1973. Pág: 136

injusticia, la cual se agravó por la inestabilidad en que se encontraban.

En la etapa Presidencial del General Abelardo L. Rodríguez, el 9 de abril de 1934, dictó un Acuerdo Administrativo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Social, en dicho ordenamiento, se contemplaban algunos derechos y obligaciones de los trabajadores del Estado, pero la idea fundamental de dicha disposición, fue la determinación de que estos sólo podían ser separados de su empleo por causa justificada.

EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE SERA COMPETENTE.-

I.- Para resolver en revisión los conflictos individuales que se susciten entre el Estado o sus representantes y sus trabajadores.

II.- Para conocer y resolver los conflictos colectivos que surjan entre las Organizaciones al Servicio del Estado y este último.

III.- Para conocer y resolver los conflictos Intersindicales que se susciten entre las Organizaciones al Servicio del Estado.

IV.- Para llevar a cabo el registro de los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y la Cancelación del mismo registro..." (51)

---

(51) *Ibidem.* Pág: 137.

Con el establecimiento del Tribunal de Arbitraje, se abrió una etapa en las relaciones laborales del Estado y sus Servidores, al contar estos últimos con una Reglamentación Protectora y una Autoridad a la que podían recurrir en el caso de verse afectados en sus derechos laborales.

Siendo Presidente el Licenciado Adolfo López Mateos en el año de 1959, envió una Iniciativa de Reforma Constitucional mediante la cual se adicionaba el apartado "B" al artículo 123 del Texto Fundamental, mediante la cual se regularían las relaciones entre el Estado y sus Servidores, la que se aprobó en el año de 1960.

La Ley Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1963, con la denominación de "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional", abrogando el Estatuto de 1941, la nueva Ley retomó de los Estatutos de 1938 y 1941, la idea fundamental de impartición de Justicia a los Servidores Públicos, señalando como autoridad competente para conocer y resolver los conflictos que surjan o que surgieran con motivo de su aplicación al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, siendo por su naturaleza jurídica un Tribunal Administrativo,

dicha competencia quedo establecida en la Fracción XII del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Según este precepto el Tribunal Federal conocerá de los conflictos individuales o colectivos de trabajadores de base o de confianza indistintamente, de acuerdo a lo prescrito en el propio artículo en su Fracción IX que a la letra dice:

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

De lo anterior, se observa claramente que no se hace distinción alguna en la naturaleza o calidad laboral de los trabajadores ya sean de base o de confianza, por su parte, el numeral 124, Fracción I de la Ley invocada establece:

I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre Titulares de una Dependencia o Entidad y sus Trabajadores.

Como se puede apreciar, este precepto jurídico nuevamente reafirma lo plasmado en la Constitución Política, no excluyendo del régimen de dicha Ley a los empleados de confianza, sin embargo en la práctica nos encontramos que dichos trabajadores de confianza están excludos de la protección de la Ley Federal Burocrática de conformidad con el artículo 8º de dicha Ley.

**ANALISIS DE LA COMPETENCIA CONFORME A LA LEY BUROCRATICA.-**

El artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, enumera en forma muy meticulosa quienes son y deben ser considerados trabajadores de confianza, abarcando desde luego a los Tres Poderes de la Unión, este precepto es más amplio que el 9º de la Ley Federal del Trabajo.

La clasificación que hace el citado artículo 5º referente a los cargos considerados como de confianza, puede aplicarse en razón de lo establecido en el numeral 7º de la misma Ley que estipula que al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5º, la clasificación de base o de confianza se determinará expresamente por la disposición legal que las crea. Consideramos, que esta disposición es inoperante y estamos de acuerdo con lo que afirma el Licenciado J. Manuel Mora Roca, "porque una simple disposición como es un Decreto que crea una plaza o categoría no puede considerar si un trabajador es de base o de confianza, sino sólo a través de la descripción del artículo 5º de la Ley Burocrática". (52)

Nuestro pensamiento se reafirma con el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente ejecutoria:

---

(52) Mora Roca, J. Manuel. **ELEMENTOS PRACTICOS DEL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO.** Editor Fransisco Mendez Cervantes, México 1986. Pág: 49.

Al no estar comprendido un empleo en la enumeración que hace la Fracción II del artículo 4º (artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), para poder establecer el mismo es de confianza, es necesario que el Titular demuestre en forma indudable la similitud de funciones entre el empleo en cuestión y uno de los clasificados de confianza.

Ejecutoria: Informe del Tribunal de Arbitraje 1963, P. 54, A.D. 6400/51, Agustín Castro V.S. Tribunal de Arbitraje, Exp. Laboral: 227/50.

QUIENES SON CONSIDERADOS COMO TRABAJADORES DE CONFIANZA, SIN REALIZAR FUNCIONES DE ESTA NATURALEZA.- Si bien el artículo 5º de la Ley Burocrática especifica quienes tienen la categoría de Trabajadores de Confianza, en la práctica en algunas Dependencias del Ejecutivo Federal, se acostumbra considerar al personal de apoyo como de confianza, con el simple argumento de que existe una similitud en las funciones y por lo mismo una analogía en la descripción que se hace en el referido artículo 5º.

Para citar algunos ejemplos de la problemática antes planteada, diremos que en el caso de las secretarías mecanógrafas de Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento, que ocupando una plaza de base, son consideradas como de confianza, este criterio en algunos casos no es aplicado en forma general dentro de una misma Dependencia, pues

se da el caso que en algunas Direcciones son consideradas como de base y en otras como de confianza, a este respecto, surge una duda en el sentido de que ¿Cual fue el criterio que se utilizó para calificar la misma plaza con las mismas funciones como de confianza, o como de base?, de la duda antes planteada surge otra, en el sentido de ¿Porque en los supuestos en que son consideradas como de confianza, sus puestos no se encuentran en la enumeración a que se refiere el artículo 5º de la citada Ley Burocrática?, y por último nos preguntamos, ¿Que, ellas tienen poder de decisión como lo establece la Fracción II, Inciso a) del artículo 5º en cuestión, o es por el sólo hecho de poder de decisión con que se les faculta a algunos Servidores Públicos de alto rango para considerar que estos puestos deben ser de confianza?.

De lo antes expuesto, podemos considerar que no existe un fundamento jurídico que satisfaga los cuestionamientos antes planteados, ya que no se debe tomar como analogía el hecho de que sus Jefes son empleados de confianza y que por el simple hecho de estar subordinadas a él también son de confianza; dicho razonamiento es contrario a derecho, toda vez que esta categoría de empleados no se encuentra contemplada en el multicitado artículo 5º de la Ley Federal Burocrática, en razón de que existe disposición expresa que les confiere la naturaleza de empleadas de base, de acuerdo con el artículo 6º de dicho Ordenamiento Laboral que estipula que todos los

puestos no incluidos en el referido artículo 5º serán considerados como de base. Finalmente podemos decir que estas empleadas no están embestidas con el poder de descición, lo que reafirma la imposibilidad de aplicables por analogía el carácter de confianza.

En conclusión, diremos que los criterios aplicados a diversos empleados al servicio del Estado son equívocos en cuanto a considerarlos como de confianza, y más de favorecerlos se ven limitados en sus derechos como sucede desafortunadamente con los trabajadores que ocupan plazas de esta naturaleza.

CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE SOBRE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.- Para abortar este tema, es menester hacer una reflexión sobre la definición que da tanto la Ley Federal del Trabajo, como la Burocrática sobre trabajador de confianza.

La diferencia primordial que encontramos de las definiciones que dan ambas Leyes laborales, estriba en que la reglamentaria del apartado "A" en su artículo 9º establece exclusivamente como funciones de confianza las de Dirección, Inspección, Vigilancia y Fiscalización cuando tengan carácter general; lo que implica que todos los demás trabajadores que realicen estas funciones de manera específica o concreta, no quedan comprendidos como trabajadores de confianza, es oportuno

mencionar que en esta misma legislación nos encontramos con el problema de que diverso personal es catalogado como de confianza, sin que realicen dichas funciones. En la Ley Burocrática la designación es más extensa, utilizando términos como Adjuntos y Personal Técnico, los cuales son imprecisos.

Por otra parte, los trabajadores de confianza de la iniciativa privada, se encuentran reglamentados de manera especial en los artículos 182 al 186 de la Ley Federal del Trabajo, situación que no se presenta en el régimen de la Ley Burocrática, toda vez que quedan excluidos de esta Ley de conformidad con el artículo 8º del mismo ordenamiento, situación que resulta muy controvertida.

Una diferencia más, en cuanto los trabajadores de confianza del apartado "A", independientemente de poder ser rescindidos de su relación laboral en base a las causales que se establecen en el artículo 47 de la Ley Federal de Trabajo, también pueden ser rescindidos cuando exista motivo suficiente y razonable para perderle la confianza, según lo establece el artículo 185 de la Ley invocada, de lo que resulta que esta clase de trabajadores de confianza al servicio de la Iniciativa Privada quedan protegidos de una posible arbitrariedad del patrón, ya que este debe acreditar fehacientemente que existe una causa justificada para dar por concluida la relación de trabajo de dichos trabajadores.

Este criterio es sustentado en base a la jurisprudencia que a continuación se transcribe y que es aplicable al caso concreto por lo que se le afirman las aseveraciones mencionadas:

**EMPLEADOS DE CONFIANZA, SEPARACION DE LOS.-** No consignandose en el artículo 123, Fracción XXII, de la Constitución Federal distinción alguna entre obreros que ocupan puestos de confianza y los que no los ocupan, para los efectos de que puedan o no ser separados de sus empleos sin causa justificada, no puede aceptarse la distinción en el sentido de que todo empleado que ocupa un puesto de confianza, puede ser separado sin que justifique el patrón el motivo del despido.

Con la anterior jurisprudencia, queda claramente demostrado que la situación laboral de los trabajadores de confianza de la Ley Federal del Trabajo, a diferencia de los trabajadores de la misma naturaleza al Servicio del Estado, estos últimos quedan desprotegidos en razón de que pueden ser dados de baja por pérdida de confianza, sin que se acredite tal causal, ya que solo basta que se demuestre ante el Tribunal Federal dentro del procedimiento que la naturaleza del puesto es de confianza para que dicha autoridad declare la improcedencia de la acción intentada, como se puede apreciar en la siguiente Tesis Jurisprudencial:

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, BAJA DE LOS.-** Cuando existe constancia de que el nombramiento otorgado a un trabajador forma parte de la planta de personal que, conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tiene la calidad de Confianza, así como que el propio demandante admite que tuvo conocimiento de los términos de ese nombramiento, es correcto que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje absuelva a la Dependencia de Estado que lo dio de baja. (Ejecutoria: Informe de 1966, Cuarta Sala. P. 29 - A.D.- 1265/66. Alberto Cajica Lague).

**CAUSALES PREVISTAS POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.-** La Ley mencionada preve como causales de rescisión las contenidas en su artículo 46, mismas que son aplicadas a los trabajadores de confianza, situación que resulta incongruente en base al siguiente razonamiento jurídico.

Si bien es cierto que el artículo 8º de este Ordenamiento Legal, excluye que su régimen a los trabajadores de confianza, cierto es también que no les deben ser aplicables las causales de rescisión que se establecen en el numeral 46 del mismo Ordenamiento, pues por lógica no es susceptible tal aplicación toda vez, que son excluidos de la aplicación del mencionado ordenamiento por incurrir en alguna de las causales ahí

mencionadas, ya que estas sólo deben ser aplicables a los trabajadores de base en razón de la mencionada exclusión y con fundamento en la siguiente jurisprudencia:

**AMPARO PROCEDENTE, BAJA DE UN TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.-** De acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en sus artículos 5º y 8º; parte relativa, los empleados de confianza quedan excluidos del régimen de esta Ley, por lo que en caso de expedirseles una Orden de Baja definitiva no deben acudir previamente al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sino que deben recurrir directamente al Amparo ante un Juez de Distrito en Materia Administrativa.

Suprema Corte Justicia de la Nación, Segunda Sala, Tercera Parte, Sexta Epoca, Vol. CXX. PP. 168.

De la Jurisprudencia antes transcrita, se observa que no es procedente se le apliquen a dichos trabajadores los causales de rescisión que se mencionan en el artículo 46 de la Ley Burocrática, por estar excluidos de ella, por otra parte se le reconoce competencia para conocer de ese tipo de conflictos a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, situación que representa un serio problema para este tipo de trabajadores que se encuentran ante la necesidad de demandar por un posible despido injustificado.

Continuando con las casuales de rescisión, nos encontramos que en la Fracción V del numeral mencionado se establece que el patrón debe someter su dictamen de baja a resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, disposición que en la mayoría de los casos no es acatada por las diversas Dependencias Gubernamentales, cesando en consecuencia a trabajadores de base y de confianza sin que medie dicha resolución, esta problemática se presenta más frecuente en los trabajadores mencionados en segundo término, argumentando como causal de rescisión la falta de providad y honradez con el fin de justificar la perdida de confianza, sin manifestar en que consiste dichas faltas.

La Fracción V, Inciso b) del artículo que se viene analizando, señala como causal de rescisión el faltar por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada, dicha causal también es aplicada sin mediar la mencionada resolución de la autoridad competente, reiterando que estas causales no deben ser aplicables a los trabajadores de confianza por estar excluidos del régimen de la Ley Federal Burocrática. A mayor abundamiento, es oportuno mencionar que en algunas Instituciones Gubernamentales existen las llamadas Condiciones Generales de Trabajo, que rigen en la Relación Laboral entre dichas Dependencias y sus trabajadores, en donde encontramos disposiciones que rebasan lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como es el

caso de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que en el artículo 29, Fracción I, establece que "Se considerará consumado el abandono de empleo, cuando el trabajador no asista a sus labores seis días hábiles consecutivamente, sin causa justificada dará lugar a su baja, sin responsabilidad para el Titular, pero podría darse el caso de que un trabajador de confianza incurra en tres faltas injustificadas consecutivamente lo cual traería como consecuencia que se diera por terminada su relación laboral con la Dependencia de su adscripción, sin tomar en cuenta lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo, lo que se traduciría a una violación de sus derechos adquiridos, toda vez que estos no son susceptibles de disminuirlos, porque estaría dando efecto retroactivo, situación que a todas luces sería inconstitucional de conformidad con el artículo 14 de la Carta Magna.

De lo anterior, surge la duda en el sentido de que, si bien es cierto que los trabajadores de confianza están excluidos del régimen de protección de la Ley de la materia, de acuerdo con el artículo 8º, cierto es también que no se les deben de aplicar las causales de rescisión que se establecen en dicho Ordenamiento, en base a dicha exclusión, entonces ¿Cuales serian las causales de rescisión que deben aplicarse a los trabajadores de confianza al Servicio del Estado?.

La problemática antes planteada, resulta cuestionable, pues en algunos casos el Tribunal Federal se ha declarado competente para conocer y resolver una controversia planteada por un trabajador de confianza, como en el que a continuación se describe:

**COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE. (artículo 124).**

El Tribunal de Arbitraje es el único competente en toda la República para resolver los conflictos laborales que se susciten entre el Estado y sus trabajadores, siendo asimismo, el único directamente capaz y facultado para decidir y resolver que plazas o empleados deben ser considerados de base o de confianza.

Laudó: Exp. No. 425/61. Pablo Castillo Cervera V.S. Secretario de Gobernación.

Lo anterior, como ya se dijo resulta cuestionable, pues de igual forma de que se declara competente, también se ha declarado incompetente para resolver un conflicto derivado de una relación de trabajo en el que se ve involucrado un trabajador de confianza, dejando a salvo los derechos del actor para que los ejerza en los términos que le convengan; esta situación independientemente de que deja al trabajador en un estado de indefensión, dicha declaración se realiza hasta el final del procedimiento, transcurriendo un período aproximado de un año, lo cual resulta que el actor tiene que iniciar nuevamente un juicio, que en algunas ocasiones no es procedente

en virtud del tiempo transcurrido, por lo que su acción se ve afectada por la prescripción.

En Materia Administrativa, la competencia de los Juzgados de Distrito resulta muy débilmente sustentado por una jurisprudencia, y es débil porque aún que conforme al artículo 192 de la Ley de Amparo resulta obligatoria la competencia de dichos Organos Jurisdiccionales, dicha Ley no puede contraponerse a la Constitución ya que esta es el máximo Ordenamiento Legal que nos rige y del cual emanan todas las demás leyes, como lo es la de Amparo, y si bien la Constitución ha declarado la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer los conflictos del Estado y sus trabajadores, sin mencionar expresamente si deben ser de base o de confianza, por lo que creemos que es débil la competencia de los Juzgados de Distrito, no obstante la Suprema Corte ha emitido jurisprudencia al respecto en los siguientes términos:

AMPARO PROCEDENTE, BAJA DE UN TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.- De acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en sus artículos 5º y 8º parte relativa, los empleados de confianza quedan excluidos del régimen de esta Ley, por lo que en caso de expedirseles una orden de baja definitiva, no deben acudir previamente al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sino que deben

recurrir directamente al amparo ante un Juez de Distrito en Materia Administrativa.

Jurisprudencia de la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tercera Parte, Sexta Epoca, Vol. CLX, Pág. 168.

En estos términos los Tribunales de alzada se avocan a conocer los litigios de los trabajadores de confianza al Servicio del Estado, aparentemente como único recurso, lo que a nuestro juicio resulta absurdo en base que el único facultado Constitucionalmente para conocer de estos conflictos es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje lo que se refuerza con la siguiente Ejecutoria:

**TRABAJADORES AL SERVICIO, AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA EL CESE DE LOS.-** En virtud de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Estado en sus relaciones con los empleados públicos, ha pasado a ser de contrato de trabajo, de manera que al separar a uno de sus servidores no obra como autoridad sino como patrono; de lo que resulta que el amparo que se interponga contra ese acto, es improcedente, toda vez que el juicio de garantías sólo procede contra actos de autoridad, atento a lo prevenido por el artículo 103 Constitucional, en sus fracciones I, II y III. Por otra parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado concede a los servidores del Estado un recurso ordinario para cuando estimen que fueron violados en su perjuicio algunos de

sus derechos, recurso mediante el cual deben acudir previamente al Tribunal de Arbitraje, que según el artículo 99 de dicha Ley, son competentes para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y de los intersindicales de la propia unidad, y después en su caso, al Tribunal de Arbitraje, que tiene competencia para resolver en revisión los conflictos individuales de que se ha hecho mérito.

Otro Organismo de Justicia facultado para resolver conflictos planteados por trabajadores de confianza, y que trascienden en la esfera laboral, independientemente que emanen de una resolución Administrativa, es el Tribunal Fiscal de la Federación, en efecto, la Fracción X del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación establece que: Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

Fracción X.- Las señaladas en las demás Leyes como competencia del Tribunal.

En este orden de ideas nos encontramos con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que en su artículo 73 establece:

El Servidor Público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer

el recurso de revocación o impugnarla directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la Resolución que se dicte en el recurso de revocación sera también impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Cabe aclarar que dichas resoluciones contienen sanciones administrativas que trascienden al ámbito laboral, dichas sanciones las encontramos en el artículo 53 de la Ley mencionada, y se dice que trasciende a lo laboral, en razón que las Fracciones III y IV de dicho artículo señala como sanción la suspensión; y destitución del puesto, por lo regular las supradichas sanciones son aplicadas tanto a los trabajadores de confianza como los de base, cuando uno de estos últimos se ve afectado por una resolución de esta naturaleza, la misma Ley prevé que se deberá sujetar a lo previsto en la Ley correspondiente (artículo 75).

De lo antes expuesto, se afirma que la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación deriva de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, competencia que es cuestionable al igual que la de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, porque la segunda mencionada su campo de acción debe ser meramente administrativa, y la primera al imponer sanciones como la de suspensión y destitución del puesto, estas figuras jurídicas trascienden a la esfera laboral

de los empleados, al ser privados de su fuente de trabajo por una resolución administrativa.

Por último cabe aclarar, que si el Tribunal Fiscal se declara competente para conocer de los conflictos planteados y al efecto resuelven que efectivamente se trató de un despido injustificado o fue conforme a derecho. A nuestro criterio señalamos que dicha competencia debe ser derogada en razón de que la única Autoridad Constitucionalmente competente para resolver dentro de una controversia laboral si se trata de un despido injustificado o no, es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Después de haber hecho una breve referencia sobre la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje así como de diversas Autoridades que resuelven conflictos en materia laboral, procedemos a referirnos al procedimiento que se debe seguir dentro de una litis pendencia laboral.

#### PROCEDIMIENTO LABORAL BUROCRATICO

Los conflictos del orden laboral que se susciten entre el Estado como patrón y sus servidores se sustanciaran ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo al procedimiento que se establece en la Ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Estructura, Organización y Competencia del Tribunal Federal, fue reformada mediante decreto de fecha 30 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de enero de 1984; mediante el cual se establecieron las bases para la desconcentración Territorial del Tribunal, creando Salas Auxiliares en los Estados.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 118 de la Ley Federal Burocrática, el Tribunal, es un órgano colegiado que funciona en Pleno y en Salas; cuenta con un Presidente que es nombrado y removido por el Presidente de la República. El Tribunal Federal está integrado por Salas, cada Sala cuenta con un Magistrado representante del Gobierno, el cual es designado por éste; uno representante de los trabajadores, quien es nombrado por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, y un tercer Magistrado en árbitro, que además tiene la función de Presidente de la Sala, designado por los dos anteriores, el Pleno se integra por la totalidad de los Magistrados adscritos a las Salas y por el Presidente del propio Tribunal.

1).- LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO.- Para ser sujeto en el Procedimiento se requiere tener capacidad de ser parte, por lo tanto es parte quien posee la capacidad de Demandar en nombre propio, por sí mismo o mediante un Representante, por lo

tanto son partes en el procedimiento el Actor, el Demandado y los Terceros llamados a Juicio.

Ser parte en el proceso laboral implica el ejercicio de acciones y pretensiones, así como excepciones por personas Físicas o Jurídicas que gozan de libertad de contratación, es decir, que tienen capacidad legal para celebrar contratos de trabajo o desempeñar empleos públicos.

La parte que promueve mediante el escrito inicial de demanda se le denomina actor, y puede ser una o varias personas Físicas, o Jurídica como es el caso cuando las Dependencias representadas por el Titular demandan ante el Tribunal la terminación de los efectos del nombramiento de un trabajador.

Las partes en el procedimiento laboral, pueden ser representados por Apoderados legales, en el caso del trabajador estos pueden comparecer por sí o por representante acreditado mediante carta poder; los Titulares se hacen representar por apoderado legal, acreditando tal personalidad mediante oficio, lo anterior, acorde con lo señalado por el artículo 134 de la Ley de la materia.

Tienen participación dentro del procedimiento otras personas que no obstante no tener calidad se sujetos del proceso, intervienen en el mismo, ya sea para aclarar la

Verdad, como auxiliares de las partes y del Tribunal Federal, siendo estos; los testigos, peritos asesores y los abogados.

Participan también dentro del procedimiento, algunos Organos Oficiales, como la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, representando y patrocinando gratuitamente a los trabajadores, de conformidad con el artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo.

Por último, tenemos a los Terceros los que pueden resultar afectados por la resolución definitiva que se dicte en el proceso, éstos pueden y deben intervenir en defensa de sus intereses, sobre todo los trabajadores que han pasado a ocupar la plaza en conflicto, e intervienen coadyuvado a algunas de las partes principales, adheriéndose, con las pretensiones de este y proporcionando elementos que favorezcan los intereses de ambos. Los Terceros quedan sujetos a las consecuencias jurídicas del laudo.

2).- LA AUDIENCIA DE PRUEBAS, ALEGATOS Y RESOLUCION.- Como en todo proceso, las audiencias laborales son públicas, presididas por un Secretario de Audiencias adscrito al Tribunal, según lo prevé el artículo 128 de la Ley Federal Burocrática, que a la letra dice: "Las Audiencias según corresponda estarán a cargo de los Secretarios de audiencia, del pleno o de las salas y Salas Auxiliares. El Secretario

General de Acuerdos del Tribunal o los Secretarios Generales Auxiliares de las Salas Auxiliares, resolverán todas las cuestiones que en ellas se susciten...".

Ahora bien, la Audiencia de Conciliación sólo tiene lugar, excepcionalmente en conflictos colectivo: o sindicales, anteriormente no había conciliación en los conflictos individuales, por la naturaleza eminente jurídica de la Función Burocrática en la que no cabía la conciliación sino cumplimiento estricto de la Ley.

Es oportuno señalar que ya se ha reestructurado en el Tribunal Federal la Unidad de Conciliadores, que funciona en base al artículo 122 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en términos genéricos establece: "El Tribunal tendrá también el número de conciliadores que sean necesarios para prestar el servicio público de conciliación en los asuntos de la competencia del Tribunal o que les encomiende el Presidente de este, interviniendo y dando fe publica de los convenios que las partes celebren con su intervención. El nombramiento de los Conciliadores será hecho por el Presidente del Tribunal.

En la audiencia de recepción de pruebas, en el procedimiento laboral burocrático, se concreta a la admisión o rechazo de las mismas, según estén o no ofrecidas conforme a

derecho, posteriormente se pasa al desahogo de dichas probanzas en el debido orden, de acuerdo con lo establecido en el artículo 132 de la Ley Federal Burocrática, desahogándose en primer término las ofrecidas por el actor y posteriormente la de la parte demandada. A continuación se transcribe el artículo en comento:

ARTICULO 132.- El día y hora de la audiencia se abrirá el período de recepción de pruebas; el Tribunal calificará las mismas admitiendo las que estime pertinentes y desechando aquellas que resulten notoriamente incongruentes o contrarias a la moral o al derecho o que no tengan relación con la Litis. Acto continuo se señalará el orden de su desahogo, primero las del actor y después las del demandado, en forma y términos que el Tribunal estime oportuno tomando en cuenta la naturaleza de las mismas y procurando la celeridad en el procedimiento.

Las pruebas deben referirse a los hechos de la demanda y su contestación, es decir, deben estar relacionadas con la Litis, ya que de no ser así, el Tribunal ordenará el desechamiento como ya se mencionó, y sólo se admitirán las que previamente se hubieren ofrecido, a no ser que se traten a hechos supervinientes y en cuyo caso se dará vista a la parte contraria a fin de permitir que esta declare lo que a su derecho conviniere respecto de las mismas, también proceden en caso de probar las Tachas contra testigos o se trate de la

confesional, siempre y cuando sean ofrecidas antes de cerrarse la audiencia.

En el procedimiento laboral, las pruebas en contrario se sustentan en el artículo 136 de la Ley, esto sucede cuando el demandado no contesta la demanda dentro del término concedido o si resultase mal representado, en este orden de ideas, el Titular demandado esta obligado a probar que no existe relación jurídica laboral o algún vinculo contractual, o que no existió el cese.

Por otra parte, los alegatos en el derecho burocrático, las partes tienen derecho de alegar al término del desahogo de las pruebas, en la audiencia respectiva, o también se puede formular por escrito, con este acto, se clausura propiamente el trámite del negocio, enviando los autos a la Unidad de Proyectistas para la emisión de la resolución definitiva, denominada Laudo, salvo que los Magistrados del Tribunal o de la conciliación sustanciadora soliciten pruebas para mejor proveer para el esclarecimiento de la verdad.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no señala un término para la emisión del laudo, de los conflictos sometidos a su jurisdicción, tanto del Tribunal como de la Comisión sustanciadora y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

3).- LOS RECURSOS.- Las Audiencias según corresponda, estarán a cargo de los Secretarios de Audiencia del Pleno o de las Salas Auxiliares. El Secretario General de Acuerdos del Tribunal o de los Secretarios Auxiliares Generales de las Salas y Auxiliares, resolverán todas las cuestiones que en ella se susciten, a petición de parte, formulada dentro de las 24 horas siguientes, dichas resoluciones serán revisadas por el Pleno o por las Salas respectivas.

El artículo 128 de la Ley Federal Burocrática, establece un recurso de los acuerdos que se dicten en las audiencias, los recursos puede hacerse valer en forma oral o escrita, dentro del término de 24 horas siguientes y corresponde conocer de él, según el caso el Pleno o las Salas, dichos recursos se interponen cuando se traten de resolver cuestiones que se interpongan en contra de:

I.- Los que versen sobre la personalidad.

II.- Los que versen sobre competencia.

III.- Los que versen sobre admisión de pruebas.

IV.- Las que se interpongan por nulidad de actuaciones.

Dichos Recursos pueden ser

Amparo Indirecto.

Amparo Directo.

Revisión

Nulidad de Actuaciones.

4).- EL LAUDO.- se le define como "la resolución ipso iure pronunciada por la Junta de Conciliación y Arbitraje, en el proceso que decide definitivamente el fondo de los conflictos del trabajo, ya sean jurídicos o económicos", el laudo pone fin al conflicto de trabajo y es la resolución que decide la cuestión de fondo planteada en los conflictos de trabajo.

El laudo debe ser congruente con la demanda y su contestación, no esta sujeto a reglas fijas en cuanto a la estimación de las pruebas, pero si deben contener con claridad un extracto de la demanda y su contestación, señalar con claridad y concisión, las peticiones de las partes y los hechos controvertidos, deben ser dictados a verdad sabida y buena fe guardada, expresando las consideraciones en que se fundó tal determinación..

El principio "verdad sabida y buena fe guardada", significa que "En el fallo laboral debe imperar la equidad y no el rigorismo Jurídico, puesto que sustituye la verdad legal de la sentencia civil con la verdad sabida o social alma mater del laudo" (53)

Por otra parte, los Laudos del Tribunal por tener el carácter de sentencia definitiva, los mismos pueden ser combatidos por la vía del amparo directo ante la H. Suprema

---

(53) Trueba Urbina, Alberto. Ob. Cit. Pág:

Corte de Justicia de la Nación, también cuando se trate de violaciones procesales, así como por violaciones de fondo.

5).- LEYES APLICABLES EN FORMA SUPLETORIA.- A efecto, de entender este punto, es necesario hacer un análisis del artículo 11 de la Ley Laboral Burocrática, el cual prevé la supletoriedad para lo no previsto o disposiciones especiales.

El texto de ese artículo es el siguiente:

ARTICULO 11.- En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente y en su orden, la Ley Federal de Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las Leyes del Orden Común, la Costumbre, el Uso, los Principios Generales de Derecho y la Equidad.

"Las fuentes del Derecho Burocrático son las que se consignan, por su orden, en este artículo debe tenerse presente que la nueva Ley Federal del Trabajo, fuente supletoria del Trabajo Burocrático, dispone categóricamente que en la interpretación de las Normas Laborales se debe de perseguir la realización de la Justicia Social y en caso de la duda aplicarse la norma más favorable al trabajador". (54)

Derivado de lo anterior, podemos asegurar que el ordenamiento legal más frecuentemente recurrido como fuente supletoria de la Ley Federal Burocrática, es la Ley Federal del

(54) LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO COMENTADA 2ª reimpresión , Ed. Porrúa, México 1989, Pág: 25

trabajo, y al amparo de tal supletoriedad, en algunas ocasiones las Dependencias que conforman la Administración Pública invocan como causal de cese de algún empleado de confianza, la de perdida de confianza, prevista en el artículo 185 de la Federal del Trabajo, situación que en la mayoría de los casos es arbitraria, en razón que no se justifica la perdida de confianza del trabajador de que se trate.

por lo tanto consideramos que esto es contrario a derecho, ya que se aplican diversas disposiciones legales supletorias, y estas deben hacerse como lo estipula el ordenamiento legal que las contiene y si en caso concreto se va aplicar la causal comentada, debe estar debidamente motivada y acorde con el artículo 185 de la Ley referida, y más aún por que la Jurisprudencia así lo establece mismas que han quedado precisadas en párrafos anteriores

**CAUSALES PREVISTAS POR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.-** La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé diversas causales las cuales son aplicables de manera general a todo empleado que desempeñe cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública con motivo de sus funciones. La Ley en comento establece en su artículo 2º quienes son sujetos de esta Ley, y nos remite al artículo 108 de la Constitución.

Dicha Ley es de observancia general tanto para empleados de base como de confianza, y para efectos del Tema del presente trabajo de investigación, Únicamente nos remitiremos a los mencionados en segundo término, empleados que al quedar comprendidos en dicho ordenamiento legal pueden incurrir en algunas de las causales previstas en el artículo 47 de la Ley en cita, causales comprendidas en un total de XII Fracciones, todas ellas que pueden culminar en la aplicación de algunas de las sanciones previstas en el artículo 53 de dicha Ley, mismas que se pueden traducir en una rescisión laboral, en caso concreto la fracción III y IV, previo estudio del caso concreto.

La Ley de Responsabilidades, puede ser aplicable por diversas autoridades, según se desprenda de su artículo 3º, siendo lo más común la Fracción III que establece a "Las Dependencias del Ejecutivo Federal", cabe aclarar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es el Organó encargado Constitucionalmente para aplicar las sanciones previstas en dicha Ley, bajo un procedimiento muy particular, en donde encontramos que existen ciertas lagunas jurídicas tales como para dicha Institución no son validas las constancias administrativas instrumentadas en las Dependencias, las cuales no son ratificadas por quienes intervinieron en su instrumentación. Para efectos del presente estudio, sólo diremos que la Dependencia Gubernamental lo realiza a través de

su Dirección Jurídica o Auditoría formulando un Dictamen que es comunicado a la Institución de donde proviene, con el carácter de obligatorio, originando con esto la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, para litigios presentados por estos trabajadores, argumentando un despido injustificado al no constraírse a lo dispuesto por las Leyes Laborales.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es producto del esfuerzo del pueblo de México para contar con una legislación en materia laboral que regulara las relaciones obrero-patronales, logrando de este modo una mejor forma de vida de la clase trabajadora.

SEGUNDA.- De conformidad con lo establecido en la fracción XII, apartado "B", del artículo 123 Constitucional, así como en el 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Autoridad competente para conocer y resolver de los conflictos que se suscitan entre el Estado como patrón y sus trabajadores, es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Ahora bien, cuando un trabajador de confianza al servicio del Estado, sea objeto de un despido injustificado, deberá acudir ante dicho Tribunal demandando su indemnización en los términos que se establecen en los artículos 49 y 50 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la de la

FALLA DE ORIGEN

FALLA DE ORIGEN

materia, y con fundamento en el artículo 124 de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo antes expuesto, es conveniente que se expida un Estatuto especial para los trabajadores de confianza, a fin de que dichos trabajadores sean objeto de protección en el desempeño de sus funciones en la misma forma en que se ha hecho con los miembros del Servicio Exterior, Ejército y Fuerza Armada.

TERCERA.- Del análisis lógico-jurídico que se realizó de las diversas disposiciones que en materia laboral rigen en nuestro país, se desprende que no existe fundamento legal alguno para que los trabajadores de confianza al servicio del Estado no puedan conformarse en una asociación que les permita coaligarse para defender sus intereses, en términos del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTA.- Si bien es cierto que la categoría del trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le da al puesto según lo establecido en el artículo 99 de la Ley

## FALLA DE ORIGEN

Federal del Trabajo, en donde se especifica con claridad que dichas funciones son las de Dirección, Inspección y Vigilancia y Fiscalización, cuando tengan carácter general, cierto es también que en la Administración Pública nos encontramos con trabajadores que son catalogados como de confianza, sin desempeñar tales funciones, esta determinación es en base a lo establecido en el artículo 20 de la Ley Federal Burocrática que establece que los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal se clasificaran conforme a lo señalado por el catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, lo anterior permite a las diversas Dependencias del Ejecutivo Federal incluir en sus catálogos a trabajadores que desempeñando funciones de base su calidad laboral es considerada como de confianza, esta situación coloca a dichos trabajadores en estado de indefensión cuando se ven afectados en sus derechos laborales, al no poder acudir ante la Autoridad laboral demandando sus indemnización Constitucional, por tal razón a nuestro criterio, únicamente se deben catalogar como de confianza los que se enuncian en el artículo 59 de dicho Ordenamiento legal.

FALLA DE ORIGEN

QUINTA.- Los trabajadores de base al servicio del Estado tienen derecho a no ser removidos de sus puestos después de seis meses de servicio, es decir, disfrutan de la inamovilidad en el puesto, a nuestro criterio, tal derecho debe ser extensivo a los trabajadores de confianza que por sus aptitudes, preparación y conocimientos son promovidos ocupando puestos de confianza a nivel de Jefatura o Subdirección, pues siempre que se da un cambio de Poderes dichos trabajadores deben presentar su renuncia dando oportunidad al nuevo Titular de nombrar a personal que conforma su equipo de trabajo, viviendo tales empleados en un estado de incertidumbre al no tener la seguridad de que seguirán contando con su fuente de trabajo, por tal razón todo trabajador que se encuentre en tales circunstancias, al momento de ser aceptada su renuncia deberá ser indemnizado en términos de Ley.

SEXTA.- A nuestro criterio, se debe reformar el artículo 89 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a efecto de incluir en tal precepto a los trabajadores de confianza, de igual forma consideramos que se debe incluir un capítulo especial en dicho Ordenamiento, en el cual se regulen las relaciones laborales de los trabajadores

FALLA DE ORIGEN

de confianza al servicio del Estado, dandoles oportunidad de contar con un fundamento jurídico para el caso de alguna controversia laboral sin que tengan que recurrir a la supletoriedad de la Ley en términos del artículo 11 de la Ley de la materia.

SEPTIMA.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como autoridad legalmente competente para conocer y resolver de los conflictos laborales que se suscitan entre el Estado y sus trabajadores, al momento de tener conocimiento de un despido injustificado de que fue objeto un trabajador de confianza, deberá entrar al fondo del asunto a efecto de comprobar si realmente se trató de un despido injustificado, independientemente de que se trate de un trabajador de confianza, y una vez que se acredite tal hecho, proceder a ordenar a la Dependencia demandada al pago de indemnización Constitucional a que tiene derecho, toda vez que en la mayoría de los casos, se declara incompetente por tratarse de un empleado de confianza, en base al artículo 89 de la Ley de la materia; declarando únicamente que deja a salvo sus derechos para que los ejercite en los términos que crea conveniente.

OCTAVA.- Se propone que cuando un trabajador al servicio del Estado sea catalogado como empleado de confianza, tal determinación deberá estar debidamente fundada, es decir, por una norma jurídica que emane del Poder Legislativo, en caso de que la situación de dicho trabajador sea objeto de interpretación, debe aplicarse la norma más favorable al trabajador.

NOVENA.- Se propone que cada ocasión que se de un cambio de Poderes o se renueva algún Titular de las diversas Secretarías de Estado, los empleados de confianza deberán seguir laborando y únicamente podrán ser renovados de su puesto cuando existan evidentes causas justificadas para la pérdida de confianza, pues se debe entender que la relación laboral existe entre el trabajador y el Estado como patrón y no con el Titular de las Dependencias Gubernamentales, en virtud del nombramiento que para el efecto se expide, por lo tanto debe modificarse la redacción del artículo 2º de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues los Titulares son sólo representantes del Órgano Estatal.

FALLA DE ORIGEN

DECIMA.- Se propone que cuando el Titular de alguna Dependencia del Ejecutivo Federal, pretenda dar por terminada la relación laboral de un trabajador de confianza, tal determinación deberá ser sometida ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con lo establecido en la fracción V del artículo 46 de la ley Burocrática a efecto de prevenir un estado de indefensión en que pudiera quedar el trabajador, pues en la practica únicamente se invoca la perdida de confianza sin precisar en sentido estricto cual fue la causal que motivo dicha perdida de confianza, por lo que consideramos que se debe obligar al Titular a someter el caso ante la Autoridad laboral competente, pues es inadmisibile que la sola determinación unilateral del Titular de dar por concluida una relación laboral de un trabajador de confianza sea suficiente para dar por hecho tal determinación, pues tal situación es violatoria de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 14 Constitucional que establece "nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o. de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos...".

## BIBLIOGRAFIA

- BIELSA, Rafael.- ALGUNOS ASPECTOS DE LA FUNCION PUBLICA, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe 1941.
- CANTON MOLLER, Miguel.- DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO, Editorial Pac, México 1991.
- CAVAZOS FLORES, Baltazar.- 35 LECCIONES DE DERECHO LABORAL, 5a edición, Editorial Trillas, México 1963.
- DABIN, Jean.- DOCTRINA GENERAL DEL ESTADO, México 1946.
- DE LA CUEVA, Mario.- EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Tomo I, 8a edición, Editorial Porrúa, México 1984.
- DEL BUEN LOZANO, Nestor.- DERECHO DEL TRABAJO, Tomo I, 7a edición, Editorial Porrúa, México 1989.
- GUERRERO, Eugenio.- MANUAL DEL DERECHO DEL TRABAJO, 14a edición, Editorial Porrúa, México 1984.
- KROTOSCHIN, Ernesto.- CURSO DE LEGISLACION DEL TRABAJO, Argentina 1950.
- LITALA, Luigi de.- EL CONTRATO DE TRABAJO, 2a edición, Argentina 1946.
- MORA ROCA, J. Manuel.- ELEMENTOS PRACTICOS DEL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRATICO, Editor Francisco Mendez Cervantes, México 1966.

PEREZ BOJIJA, Eugenio.- EL DERECHO DEL TRABAJO, 6ª edición, Madrid 1967.

SERRA NOJAS, Andrés.- DERECHO ADMINISTRATIVO, 4ª edición, Editorial Porrúa, México 1983.

TRUEBA URBINA, Alberto.- NUEVO DERECHO DEL TRABAJO, 5ª edición, Editorial Porrúa, México 1980.

#### LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, 77ª edición México 1985.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931, Editorial Imprenta Ditor, México 1957.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970, Editorial Porrúa S.A. 50ª edición, México 1987.

LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO COMENTADA, 2ª reimpresión, Editorial Porrúa, México 1989.

LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO, Trueba Urbina, y Ctro.- Quinta Parte Jurisprudencias y Ejecutorias del trabajo burocrático, 25ª edición, México 1989.